

CESER Occitanie / Pyrénées-Méditerranée

**CONTRIBUTION DU CESER
OCCITANIE / PYRENEES-MEDITERRANEE
SUR TROIS OUTILS BUDGETAIRES EMERGENTS**

*Obligations vertes et sociales
Budget sensible au genre
Budget participatif*



Présentée en Assemblée plénière du 17 décembre 2019 suivie d'un débat sans vote

AVERTISSEMENT AUX LECTEURS

*Le Bureau du CESER du 14 octobre 2019 a validé le principe de cette contribution du Conseil Economique Social Environnemental Régional Occitanie sur **trois outils budgétaires émergents, (Obligations vertes et sociales, Budget sensible au genre, Budget participatif)** et de sa présentation en Assemblée plénière du 17 décembre 2019, assortie d'un débat sans vote. Les éléments de débat qui ont été exprimés en tribune sont annexés à la contribution.*

**CONTRIBUTION
DU CESER OCCITANIE / PYRÉNÉES-MÉDITERRANÉE
SUR TROIS OUTILS BUDGÉTAIRES ÉMERGENTS**

*Obligations vertes et sociales
Budget sensible au genre
Budget participatif*

Présentée à l'Assemblée plénière du 17 décembre 2019
pour débat sans vote

Rapporteur : Yves BAILLEUX-MOREAU

**Conseil Economique Social et Environnemental Régional
Occitanie / Pyrénées-Méditerranée**

SOMMAIRE

EXTRAIT DU DISCOURS INTRODUCTIF
DE MONSIEUR JEAN-LOUIS CHAUZY,
PRÉSIDENT DU CESER OCCITANIE / PYRÉNÉES-MÉDITERRANÉE

CONTRIBUTION
DU CESER OCCITANIE / PYRÉNÉES-MÉDITERRANÉE
SUR TROIS OUTILS BUDGÉTAIRES ÉMERGENTS
Obligations vertes et sociales
Budget sensible au genre
Budget participatif

DÉBAT SANS VOTE

EXTRAIT DU DISCOURS INTRODUCTIF DE MONSIEUR JEAN-LOUIS CHAUZY, PRÉSIDENT DU CESER OCCITANIE / PYRÉNÉES-MÉDITERRANÉE

Madame la Présidente de la Commission Finances de la Région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée représentant la Présidente de la Région,
Monsieur le Directeur-adjoint de la Direction des Finances de la Région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée,
Madame la Conseillère, Monsieur le Conseiller,
Madame, Monsieur,
Chers Collègues,

(...)

Pour cette dernière Assemblée plénière de l'année, nous avons à l'ordre du jour deux rapports du CESER :

- le premier est une contribution sur trois outils budgétaires émergents qui a été réalisée dans le cadre d'une auto-saisine, et qui sera présentée pour débat sans vote ; Yves BAILLEUX-MOREAU en est le rapporteur ;
- et le deuxième est le projet d'avis obligatoire du CESER sur le Budget Primitif (BP) de la Région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée, réalisé sur saisine de la Présidente de la Région, conformément aux dispositions du CGCT ; la rapporteure en est Annie BERAIL.

Ces deux rapports ont été préparés par la commission 8 « Finances - Politiques contractuelles - Europe - Suivi et évaluation des politiques publiques ».

Je veux, en prélude, remercier chacun d'entre vous qui y avez pris part : toutes les commissions du CESER ont contribué par leurs analyses et préconisations au rapport sur le BP, élaboré par la commission 8 de synthèse sous l'autorité de Bruno LAFAGE. Mes remerciements s'adressent également à l'équipe administrative et tout particulièrement à la chargée de mission Dominique-Marie FELIX qui a rédigé les deux rapports.

(...)

Les outils budgétaires émergents, innovants

La commission Finances s'est autosaisie sur les outils budgétaires émergents. Cette contribution a pour objectif d'apprécier la pertinence et la plus-value de ces outils pour les collectivités ou pour les publics bénéficiaires. **Ont été ainsi évoqués dans ce cadre les obligations vertes et sociales, alternatives à l'emprunt bancaire pour financer les investissements régionaux, les budgets participatifs, qui associent un public-cible au processus de choix d'un projet d'investissement à financer, ainsi que les budgets sensibles au genre, qui visent à conscientiser l'impact des interventions financières des collectivités sur l'aggravation ou sur la réduction des inégalités de genre dans la société.**

A la mode auprès des collectivités, le nombre de budgets participatifs se multiplie en France. La Région Occitanie a pour ambition d'être une Région ouverte, innovante, citoyenne à travers la Charte Régionale de la Citoyenneté active. Dans une logique de pédagogie à la décision publique et d'écoute active des idées et besoins de ses habitants, la Présidente de la Région a ainsi initié plusieurs « budgets participatifs » en 2018 et en 2019, qui associent des citoyens volontaires et forces de proposition au choix d'opérations d'investissement destinés à améliorer leur cadre de vie ou les services dont ils bénéficient. Les lycéens des lycées publics volontaires ont ainsi pu proposer et voter

pour des projets d'aménagement de leur lycée. Ainsi expérimenté d'abord au niveau des lycées, ce dispositif a en effet ensuite été étendu à l'ensemble des habitants sur tout le territoire puisqu'en 2019, des budgets participatifs sur les thématiques de la montagne, du climat, ou encore d'initiatives locales visant à promouvoir la citoyenneté mondiale sont lancés. Ainsi, le budget participatif de la Région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée se différencie des autres car c'est le premier à l'échelle d'une Région. L'objectif à terme, en étendant cette expérience à d'autres politiques régionales, est d'y consacrer 1% des dépenses d'intervention de la Région.

Le dispositif budget participatif est un exercice mené habituellement par les communes, qui assurent la maîtrise d'ouvrage des idées déposées par les habitants. La Région n'a pas cette compétence directe. L'idée générale est donc de permettre aux citoyens de proposer des projets d'une part et de les faire voter d'autre part pour ceux qu'ils veulent voir être réalisés.

En 2018, la Région Occitanie s'est lancée dans une opération de diversification de ses ressources d'emprunt en recourant pour la première fois et pour un montant de 200 M€ au dispositif des obligations « vertes et sociales » dites « Green and Social Bonds », apparu sur le marché financier mondial en 2008 pour financer des opérations d'investissement contribuant à lutter contre les effets du réchauffement climatique. Cette spécialisation innovante d'un produit financier mondial au service d'un intérêt général planétaire était inattendu et a connu un succès grandissant, qui ne se dément pas et qui est encore promis à croître.

Déjà, dans son avis sur les OB 2020, le CESER a préconisé à la Région de s'emparer d'un autre outil émergent, le « budget sensible au genre ». Il s'agit pour la collectivité de vérifier l'impact de ses financements sur l'aggravation ou sur la diminution des inégalités entre les femmes et les hommes dans la société. Cette démarche vise à atteindre une égalité réelle, par exemple dans les aides attribuées à l'installation des agricultrices et des agriculteurs, ou dans les aides accordées au domaine sportif. Le CESER préconise à la Région d'adopter, dès 2020, des indicateurs chiffrés genrés sur ces deux politiques régionales, à renseigner lors de leur saisie par les services instructeurs en charge du versement des aides correspondantes.

Ces actions décidées par la collectivité ne revêtent pas de caractère obligatoire. Elles expriment les valeurs et l'engagement volontaire de la Région dans l'atteinte d'objectifs d'intérêt général, en réponse à des besoins émergents.

La contribution du CESER sur les outils budgétaires émergents explore la plus-value et les limites de ces trois outils budgétaires émergents que sont les obligations vertes et sociales, le budget sensible au genre et le budget participatif, qui connaissent, pour l'heure, de timides prémices dans les pratiques publiques françaises, qui en présentent peu de cas d'illustration.

Ces outils subordonnent l'action publique à la prise en compte d'objectifs et d'une grille de lecture qui leur sont a priori extérieurs. Cela dénote le sentiment d'urgence ou d'importance accordé à la réalisation de ces objectifs. Les représentants élus et les représentants de l'État cherchent à l'évidence des réponses aux différentes problématiques posées et sont poussés à agir par des enjeux qui s'imposent désormais comme majeurs.

(...)

Je vous remercie.

**CONTRIBUTION
DU CESER OCCITANIE / PYRÉNÉES-MÉDITERRANÉE
SUR TROIS OUTILS BUDGÉTAIRES ÉMERGENTS**

*Obligations vertes et sociales
Budget sensible au genre
Budget participatif*

Rapporteur : Yves BAILLEUX-MOREAU

**Conseil Economique Social et Environnemental Régional
Occitanie / Pyrénées-Méditerranée**

Cette contribution a été élaboré sous l'autorité de la Commission
« **Finances – Politiques contractuelles – Evaluation des politiques publiques - Europe** »

Le Bureau

Président

Bruno LAFAGE

Vice Président

Henri SALLANABE

Secrétaire

Geneviève TAPIÉ

Les membres

Jean-Pierre ARCOUDEL
Yves BAILLEUX-MOREAU
Simone BASCOUL
Annie BERAIL
Jean-Marie BEZ
Nathalie CASALÉ
Serge CRABIÉ
Bruno DUMAS
Jean FUENTES
Sophie GARCIA
Pierre-Jean GRACIA
Michel GUIRAL
Claudie HOUSSARD
Anne-Rose LE VAN
Béatriz MALLEVILLE
Sabine MASERATI

Odile MAURIN
Valérie MAZOUIN
Dominique MICHEZ
Jean-Jacques MINANA
Pierre MOURET
Laurent NGUYEN
Florian PASCUAL
Nathalie PINELLI
Thomas PORTES
Florence PRATLONG
Olivier-Ronan RIVAT
Géraldine RUSCASSIER
Karen SERRES
Luc TOUCHET
Julien TUFFERY
Sabine VENIEL-LE NAVENNEC
Amélie VIGROUX

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
I. – LES OBLIGATIONS VERTES ET SOCIALES	5
I.1 - CONTEXTE, DÉFINITION ET PÉRIMÈTRE	5
I.1.1- Contexte d'apparition :	5
L'urgence climatique.....	5
La corrélation entre progression du PIB et augmentation du bilan carbone.....	5
La contribution du marché obligataire à la lutte contre les émissions carbonées	6
Le marché obligataire mondial :	6
Des investisseurs publics et privés :	6
L'Europe tient la première place dans l'émission des emprunts verts.....	6
La France avant-gardiste et proactive dans le recours aux emprunts verts	7
La France créatrice du premier label au monde accordé aux investissements vertueux.....	7
L' Occitanie, deuxième Région française en montant d'émissions	9
Les obligations :	9
Les obligations « vertes » :.....	9
Les obligations sociales	10
Modalités de mise en oeuvre :	10
Périmètre :.....	10
I.2 - RETOUR D'EXPÉRIENCES	11
I.2.1- Les obligations vertes et sociales émises par la Région Occitanie / Pyrénées- Méditerranée.....	11
Contexte :.....	11
Mise en œuvre :	11
Résultats :	11
Quelles réalisations effectives, dans quel calendrier ?.....	11
Quelle évaluation du dispositif ?	11
Quel impact ?.....	12
I.3 - ANALYSE ET POINTS DE VIGILANCE	13
I.3.1- Pertinence et plus-value	13
Adéquation de la réponse à la problématique concernée :	13
Echelle pertinente :	13
Effet levier :	13
I.3.2- Limites et points de vigilance	14
Les limites :	14
Pour la collectivité :	14
Des conditions financières non préférentielles :.....	14
Le risque réputationnel :.....	14
Pour l'environnement :.....	14
La dimension des enjeux financiers mondiaux de la transition énergétique	14
Les points de vigilance :	15
Le manque de précision, de cadrage et de contrainte réglementaires :.....	15
Un cadre réglementaire européen en cours d'élaboration :	16
I.4 - CONCLUSIONS ET PRÉCONISATIONS	17
I.4.1- Conclusions :	17
I.4.2- Préconisations :.....	18

II. - BUDGETS SENSIBLES AU GENRE (GENDER BUDGETING)	21
II.1 - CONTEXTE, DÉFINITION ET PÉRIMÈTRE	21
II.1.1- Contexte d'apparition :	21
Dans le monde :	21
En Europe :	22
En France :	24
En Occitanie :	24
II.1.2- Définition :	27
II.1.3- Périmètre :	27
II.2 - RETOUR D'EXPÉRIENCES	28
II.2.1- Présentation de dispositifs existants :	28
Contexte :	28
L'état des lieux	28
La formation et la sensibilisation	28
L'action publique de l'État	29
Modalités de mise en œuvre :	30
Un budget d'État sensible au genre.....	30
Les prérequis	31
Les écueils.....	31
Résultats :	32
Quelles réalisations effectives dans quel calendrier ?	32
Quelle évaluation du dispositif ?	32
Quel impact ?	32
II.3 - ANALYSE ET POINTS DE VIGILANCE	33
II.3.1- Pertinence et plus-value	33
Adéquation de la réponse à la problématique concernée :	33
Echelle pertinente :	33
Effet levier :	33
II.3.2- Limites et points de vigilance	33
Les limites	33
Les points de vigilance	33
II.4 - CONCLUSIONS ET PRÉCONISATIONS.....	34
II.4.1- Conclusions :	34
II.4.2- Préconisations :	35
III. - BUDGETS PARTICIPATIFS	39
III.1 - CONTEXTE, DÉFINITION ET PÉRIMÈTRE.....	39
III.1.1- Contexte d'apparition :	39
III.1.2- Définition :	39
III.1.3- Périmètre :	39
III.2 - RETOUR D'EXPÉRIENCES EN OCCITANIE :	40
III.2.1- A l'échelle communale et infra-communale.....	40
La commune de TOURNEFEUILLE (31) :	40
Contexte :	40
Modalités de mise en œuvre :	40
Résultats :	40
Quelles réalisations effectives dans quel calendrier ?	40
Quelle évaluation du dispositif ?	40

Quel impact ?.....	40
Le Conseil citoyen de Sète Ile de Thau :	41
Contexte :.....	41
Modalités de mise en œuvre :	41
Résultats :.....	41
Quelles réalisations effectives dans quel calendrier ?.....	41
Quelle évaluation du dispositif ?	42
Quel impact ?.....	42
III.2.2- A l'échelle départementale	42
Le Département de la Haute-Garonne :	42
Contexte :.....	42
Modalités de mise en œuvre :	42
Résultats :.....	44
Quelles réalisations effectives dans quel calendrier ?.....	44
Quelle évaluation du dispositif ?	44
Quel impact ?.....	44
Le Département du Gers :	45
Contexte :.....	45
Modalités de mise en œuvre :	45
Résultats :.....	46
Quelles réalisations effectives dans quel calendrier ?.....	47
Quelle évaluation du dispositif ?	47
Quel impact ?.....	47
III.2.3- A l'échelle régionale	48
Le budget participatif des lycées	48
Contexte :.....	48
Modalités de mise en œuvre :	48
Résultats :.....	49
Quelles réalisations effectives dans quel calendrier ?.....	49
Quelle évaluation du dispositif ?	49
Quel impact ?.....	49
Le budget participatif de la montagne.....	49
Contexte :.....	49
Modalités de mise en œuvre :	50
Résultats :.....	50
Quelles réalisations effectives dans quel calendrier ?.....	50
Quelle évaluation ?	50
Quel impact ?.....	51
III.3 - ANALYSE ET POINTS DE VIGILANCE	51
III.3.1- Pertinence et plus-value	51
Adéquation de la réponse à la problématique concernée :	51
Echelle pertinente :	51
Effet levier :	52
III.3.2- Limites et points de vigilance	52
III.4 - CONCLUSIONS ET PRÉCONISATIONS	53
III.4.1- Conclusions :	53
III.4.2- Préconisations :	54

CONCLUSION	55
Une recherche proactive et expérimentale de solutions adéquates	55
· Les obligations vertes.....	55
· Le budget sensible au genre.....	56
· Les budgets participatifs.....	57
Un monde en transition.....	58
· Quel modèle de développement ?.....	58
· Quel modèle de société ?	59
· Quel modèle de démocratie ?	59

INTRODUCTION

Un budget est avant tout un acte politique. S'il peut apparaître comme un document comptable et technique, obéissant à une nomenclature de classification précise et réglementaire, un budget est le résultat de choix et d'arbitrages reposant sur les priorités que toute collectivité souhaite mettre en œuvre. Ainsi le 21^{ème} siècle a vu émerger des préoccupations grandissantes que certaines collectivités ont commencé à associer à leur budget, soit à leur propre instigation, soit sous la pression d'innovations mondiales relayées par l'ONU, par l'Union européenne et par des demandes politiques et sociales nationales ou locales de plus en plus exigeantes sur des enjeux de justice, de participation civique ou de survie environnementale devenus prégnants à l'échelle planétaire.

C'est ainsi que le CESER Occitanie a constaté, à partir de 2016, que la Région Occitanie, à la faveur du renouvellement électif de son Assemblée, de son exécutif et de la fusion institutionnelle et territoriale des deux Régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, priorisait désormais, dans la présentation de ses documents budgétaires, son projet et ses objectifs territoriaux, avant toute considération financière et comptable, signifiant de fait que les finances régionales étaient au service de la réalisation d'un projet politique, porteurs de valeurs avant d'être un outil de pure gestion des finances publiques.

En 2018, la Région Occitanie s'est lancée dans une opération de diversification de ses ressources d'emprunt en recourant pour la première fois et pour un montant de 200 M€ au dispositif des obligations « vertes et sociales » apparu sur le marché financier mondial en 2008 pour financer des opérations d'investissement contribuant à lutter contre les effets du réchauffement climatique. Cette spécialisation innovante d'un produit financier mondial au service d'un intérêt général planétaire était inattendu et a connu un succès grandissant qui ne se dément pas et qui est encore promis à croître.

L'amélioration de la condition des femmes dans le monde, via l'accès à l'éducation et à la liberté, ou via la lutte contre les violences et les inégalités, connaît également un regain de mobilisation à la faveur de l'information diffusée par les réseaux sociaux et de l'intégration d'objectifs visant à une égalité réelle entre les femmes et les hommes dans les pays démocratiques et développés. A l'occasion de son avis sur les Orientations budgétaires 2019 de la Région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée, le CESER Occitanie a sollicité la mise en œuvre par la collectivité régionale d'un budget « sensible au genre », propre à conscientiser et à corriger l'impact de ses interventions financières sur la pérennisation ou sur l'aggravation des inégalités de genre dans la société et dans les représentations culturelles.

En France, la crise de confiance des citoyens-électeurs et de l'ensemble de la population vis à vis des organes de représentation démocratique a conduit des collectivités à s'emparer de l'expérimentation d'un budget dit « participatif », qui consacre un pourcentage ou un montant plafonné des dépenses budgétaires à une votation populaire sur les investissements prioritaires à réaliser. La Région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée a mis en œuvre, en 2019, plusieurs budgets participatifs dans le cadre de ses politiques territoriales.

Pour autant, ces trois dispositifs émergents, obligations vertes et sociales, budgets sensibles au genre et budgets participatifs, connaissent pour l'heure de timides prémices dans les pratiques publiques françaises, qui en présentent peu de cas d'illustration.

Le CESER Occitanie a souhaité s'autosaisir de ces sujets pour recueillir des informations, à la faveur d'auditions d'organismes ou d'acteurs politiques engagés dans ces pratiques, afin d'apprécier la

pertinence, la plus-value et les limites de ces outils au regard des problématiques auxquelles ils tendent à apporter une réponse.

La présente contribution représente le compte rendu de cette analyse sur la base des audits qui ont été menés et des recherches documentaires qui les ont complétées. Elle sera annexée, pour information, à l'avis qui sera rendu par le CESER Occitanie sur le Budget primitif 2020 de la Région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée et sera également consultable et téléchargeable dans la section « Travaux » sur le site www.ceser-occitanie.fr.

LES OBLIGATIONS VERTES ET SOCIALES

Le CESER Occitanie remercie particulièrement les personnes dont les auditions ont apporté la matière et l'information principales qui ont nourri la contribution ci-après :

Le 15 mai 2019 : Mme Accsana GREGORIO-MENDES, de l'équipe Sustainable Banking du Crédit Agricole, sur le dispositif des « Emprunts verts », accompagnée de M. Jean-Louis MANERA, Directeur régional du Grand Sud-Ouest du Crédit Agricole.

Le 12 juin 2019 : M. Bernard MIFSUD, Directeur-Adjoint Stratégie et Ressources financières, Direction des Finances et du Conseil du Conseil régional Occitanie / Pyrénées-Méditerranée

I. – LES OBLIGATIONS VERTES ET SOCIALES

I.1 - CONTEXTE, DÉFINITION ET PÉRIMÈTRE

I.1.1- Contexte d'apparition :

L'urgence climatique

En 2015, lors de la COP 21, les pays participants ont signé « l'Accord de Paris », par lequel ils se sont engagés à prendre des mesures pour maintenir le réchauffement climatique mondial en-deçà d'une élévation de 2°C. Les scientifiques estimaient en effet qu'une élévation de 3 à 4°C des températures aurait potentiellement des conséquences catastrophiques dans le monde.

Il apparaît néanmoins aujourd'hui que les mesures prises par les pays signataires, si tant est qu'elles sont effectivement appliquées, ne suffiront pas à contenir l'élévation des températures mondiales en-deçà de 2°C. Certaines zones du globe enregistrent d'ores et déjà des élévations de température considérables, notamment en Afrique de l'Ouest, et les événements cataclysmiques mondiaux s'accroissent.

Selon la Banque mondiale, d'année en année, les risques découlant d'un changement climatique débridé s'aggravent. Faute de mesures immédiates, le changement climatique pourrait faire basculer 100 millions de personnes supplémentaires dans la pauvreté à l'horizon 2030. En 2050, 143 millions de personnes dans trois régions en développement risquent de devenir des migrants climatiques, puisque des individus, des familles, voire des communautés entières, seront contraints de chercher des lieux où s'installer plus viables et moins exposés. L'impact des phénomènes climatiques extrêmes équivaut à 520 milliards de dollars de pertes annuelles de consommation dans le monde et plonge chaque année 26 millions de personnes de plus dans la pauvreté. Le changement climatique a déjà des effets visibles et mesurables sur la santé humaine, et ces effets devraient s'accroître. La pollution atmosphérique est responsable de plus de 7 millions de décès prématurés par an. Les coûts directs pour la santé pourraient atteindre jusqu'à 4 milliards de dollars par an d'ici 2030.¹

La corrélation entre progression du PIB et augmentation du bilan carbone

Une corrélation directe entre l'évolution du PIB et celle du bilan carbone a été établie en 2007 par un rapport scientifique du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), créé par les Nations Unies², qui ont constaté que les deux courbes de croissance évoluent parallèlement et augmentent proportionnellement.

Or, les pays riches poursuivent leur course à la production et ont besoin pour cela de consommer toujours plus d'énergie, dont une grande part d'origine fossile, source d'émissions-carbones. L'enjeu est donc de parvenir à limiter l'usage des énergies d'origine fossile en développant le recours à des énergies propres et renouvelables, et de réduire la consommation mondiale d'énergie, pour limiter le réchauffement des températures.

¹ Source : www.banquemondiale.org,

² Source : www.banquemondiale.org, article du 18 mars 2019 « 10 ans d'obligations vertes, ou comment ancrer le développement durable sur les marchés financiers ».

La contribution du marché obligataire à la lutte contre les émissions carbone

Face aux enjeux planétaires du réchauffement climatique et de ses conséquences, des investisseurs de la banque suédoise Skandinaviska Enskilda Banken ont exprimé le souhait, dès 2006, de pouvoir agir en faveur du changement climatique sans renoncer au rapport de leurs investissements financiers. En réponse à cette demande, Christopher Flensburg, Chef du département « Sustainable Products » (Produits financiers durables) de la banque suédoise, a imaginé le concept innovant des « obligations vertes » (« Green bonds » en anglais) et l'a proposé à la Banque mondiale. Il s'agissait, pour la première fois, de dédier le dispositif financier existant des obligations à une utilisation précise, en l'occurrence au financement d'investissements contribuant à la lutte contre le réchauffement climatique. La simplicité du produit, basé sur un dispositif déjà connu, le caractère rassurant de son taux fixe et sa pertinence au regard des enjeux mondiaux de lutte contre le réchauffement climatique ont séduit les investisseurs et ont dès lors convaincu la Banque mondiale de créer ce nouveau produit financier sur le marché mondial des obligations, en novembre 2008³.

Le marché obligataire mondial :

Les investisseurs mondiaux se sont emparés de ce nouveau produit qui a connu un essor exponentiel à partir de 2014. De 3,2 Md€ en 2014, il a été multiplié par dix en un an (37,2 Md€ en 2015), a doublé en 2016 (71,7 Md€) et a augmenté de 87% en 2017⁴. Le marché des obligations vertes était ainsi de 153 Md€ en 2018, ce qui représentait 6,5% du marché obligataire. Il a continué à augmenter faiblement en 2018 (+3%), malgré un contexte mondial de chute du marché obligataire (-7%). Selon les chiffres du Climate Bonds Initiative, l'augmentation du marché des obligations vertes devrait atteindre 9% en 2019 (159,3 Md€). Il devrait atteindre 15 à 20% du marché obligataire d'ici 10 ans⁵.

Des investisseurs publics et privés :

Depuis le lancement de la première obligation verte en 2008, la Banque mondiale annonce avoir émis à elle seule plus de 7 Mds €. Alors que les acteurs privés ne représentaient que 20% du marché en 2016, les grandes entreprises et les banquiers jouent par ailleurs désormais un rôle prépondérant dans le secteur⁶.

L'Europe tient la première place dans l'émission des emprunts verts

En Europe, la Banque européenne d'investissement a émis 1 Md€ d'obligations vertes en 2007. Le marché mondial des obligations vertes est essentiellement européen : 44% des obligations émises le sont en Euros. Suivent le marché américain et la Chine.

³Source : www.labanquemonde.org, vidéo « The green Bond story : retour sur la première obligation verte du monde »

⁴Source : www.lafinancepourtous.com, article « Obligations vertes » du 8 03 2019

⁵Source : www.novethic.fr article du 6 février 2019 « Green bonds, la croissance ralentit mais le marché reste solide »

⁶Source : www.lafinancepourtous.com, article « Obligations vertes » du 8 03 2019

La France avant-gardiste et proactive dans le recours aux emprunts verts

La France, organisatrice de la COP ⁷ 21 en 2015, s'est affirmée comme nation avant-gardiste et fer de lance de la lutte contre le réchauffement climatique et du recours aux emprunts verts. Sur les 153 Md€ d'obligations vertes mondiales, la France détient la plus importante obligation souveraine (14,5 Md€). L'Etat français a émis, en janvier 2017, pour 7 milliards d'euros d'obligations vertes, ce qui constituait à cette date l'émission du plus gros emprunt vert souverain ⁸.

Les autres émetteurs français d'obligations vertes sont les institutions et les collectivités publiques dotées d'une ingénierie et d'une capacité financières leur permettant d'accéder au marché obligataire.

La France a par ailleurs adoptée une loi « relative à la transition énergétique pour la croissance verte » a par ailleurs été votée, la loi n° 2015-992 du 17 août 2015, dont l'article 14 oblige toutes les institutions publiques à produire un compte rendu (en anglais « reporting ») de l'impact de leurs investissements sur l'environnement.

Selon ce que rapporte Anne-Catherine Husson-Traore, Directrice générale de Novethic (une société spécialisée dans la finance durable et l'économie responsable) à l'occasion de son interview par BFM, le 27 06 2019, « avec plus de 15 milliards de dollars d'obligations vertes émises depuis le début de l'année, la France atteint désormais la première place des pays émetteurs au point de devancer les Etats-Unis et les Pays-Bas. (...) La France a joué un rôle important dans le développement de ce marché.

(...)

« Le gouvernement espère également faire de Paris la place boursière de référence pour le marché des obligations vertes. Il a créé à cet effet la marque « Finance for Tomorrow » destinée à promouvoir la place de Paris au plan international. Celle-ci occupe déjà une place de choix : 24 % des entreprises émettrices sont françaises, 25 % des transactions sont arrangées par des banques françaises et 27 % des green bonds sont achetés par des Français. Néanmoins, d'autres places financières concurrencent la Bourse de Paris sur ce secteur, comme le Luxembourg ou Londres, où le London Stock Exchange a un compartiment dédié spécifiquement aux obligations vertes. »

Le marché international des obligations vertes donne donc lieu à une intense compétition entre places boursières mondiales, gage de sa pérennité. Il s'agit d'un instrument financier désormais installé, y compris pour les émetteurs, qui réitèrent le plus souvent annuellement leur recours aux obligations vertes.

La France créatrice du premier label au monde accordé aux investissements vertueux

Suite à la réflexion engagée par la conférence bancaire et financière de la transition énergétique qui s'est tenue en juin 2014, l'article 2 de la loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte a créé, fin 2015, le label TEEC (Transition Énergétique et Écologique pour le Climat), qui a changé de nom à compter 2019 ; il devient le label "Greenfin" (« Finance verte »), lancé par le secrétaire d'Etat à la Transition écologique le 11 juin 2019. Il sera attribué pour le compte de l'Etat par trois organismes de certification (Novethic, EY France et Afnor

⁷COP : « CONférence des Parties » à la Convention de l'Onu sur le climat. Cette convention internationale a été adoptée en 1992 pour maîtriser l'augmentation des gaz à effet de serre causée par l'homme, dans le but d'éviter un dérèglement dangereux du climat. Source : Wikipédia.

⁸Source : www.lafinancepourtous.com, article « Obligations vertes » du 8 03 2019

Certification) pour une durée d'un an renouvelable, sur la base d'un référentiel listant les activités considérées comme vertes.

Le référentiel du label GREENFIN liste 8 catégories d'activités entrant dans le champ de la transition énergétique et écologique et de la lutte contre le changement climatique (« éco-activités ») et éligibles au financement du fonds candidat :

- Énergie
- Bâtiment
- Gestion des déchets et contrôle de la pollution
- Industrie
- Transport propre
- Technologies de l'information et de la communication
- Agriculture et forêt
- Adaptation au changement climatique
- Une part majoritaire réservée à ces activités dans la répartition du fonds candidat
- Le référentiel définit les règles de répartition du fonds entre ses différentes poches d'investissement, chacune d'entre elle étant caractérisée par l'intensité de la part verte chez les émetteurs dans lesquels elle est investie.

Le référentiel du label GREENFIN exclut également du périmètre d'investissement des fonds labellisés certaines activités économiques contraires à la transition énergétique et écologique, ou actuellement controversées. Il s'agit des activités relevant de :

- l'exploration-production et l'exploitation de combustibles fossiles ;
- l'ensemble de la filière nucléaire.
- Des exclusions partielles sont également définies et visent :
- les sociétés de distribution, transport et production d'équipements et de services, dans la mesure où plus de 33% [inclus] de leur chiffre d'affaires est réalisé auprès de clients des secteurs strictement exclus tels que définis ci-dessus ;
- les sociétés réalisant plus de 33% [inclus] de leur chiffre d'affaires dans une des activités suivantes :
 - les centres de stockage et d'enfouissement sans capture de GES ;
 - l'incinération sans récupération d'énergie ;
 - l'efficacité énergétique pour les sources d'énergie non renouvelables et les économies d'énergie liées à l'optimisation de l'extraction, du transport et de la production d'électricité à partir de combustibles fossiles ;
 - l'exploitation forestière, sauf si elle gérée de manière durable, et l'agriculture sur tourbière.

Les fonds candidats à la labellisation doivent en outre assurer une veille active des controverses en matière environnementale, sociale et de gouvernance, et démontrer leur impact sur la construction et la vie du portefeuille. Ils décrivent leur processus de veille et de gestion des trois catégories de controverses et les moyens correspondants mobilisés.

L' Occitanie, deuxième Région française en montant d'émissions

L'Occitanie se place en deuxième position des Régions françaises derrière l'Ile de France en montant d'émission d'obligations vertes. Le palmarès des Régions françaises ayant mobilisé des emprunts est le suivant : Ile de France 1,4 Md€ (350 M€ en 2012, 600 M€ en 2014, 500M€ en 2017) ; Occitanie 200 M€ en 2018, Nord-Pas-de-Calais : 130 M€ (50 M€ en 2008 et 80 M€ en 2012), Sud-PACA 120 M€ en 2012 et Pays de Loire : 43 M€ en 2012 et 100 M€ en 2018⁹

I.1.2- Définition :

Les obligations :

Les obligations constituent, pour des entreprises, des personnes morales publiques ou des États une solution de financement d'investissements alternative aux emprunts bancaires.

Les emprunts bancaires placent les organismes bancaires en position d'investisseurs (au sens de « personnes faisant fructifier leur argent ») vis à vis des clients dont ils décident de financer les projets, l'argent prêté leur rapportant des intérêts.

Dans le cas des obligations, l'État, l'entreprise ou la collectivité qui souhaite lever des fonds pour financer ses opérations d'investissement (au sens de « catégorie de nomenclature budgétaire correspondant aux opérations d'achat d'équipements coûteux ou de construction de bâtiments », en distinction de la catégorie comptable des dépenses de fonctionnement), sont mis en relation directe avec les « investisseur » financiers qui souhaitent faire fructifier leur argent en lieu et place des banques. Les organismes bancaires jouent alors un rôle de courtiers, rémunéré selon un % des opérations. C'est-à-dire que la banque joue un rôle de médiateur entre la collectivité qui souhaite lever des fonds et les investisseurs disponibles sur le marché financier, en vue de leur mise en contact et du pilotage de la négociation.

Les obligations sont ainsi des titres de créance émis par les entreprises, par les Etats ou par les collectivités pour lever des fonds auprès d'investisseurs sur les marchés financiers. En achetant les obligations émises par la collectivité, les investisseurs en produits financiers se rémunèrent sur le montant du prêt qu'ils accordent aux émetteurs (la « valeur nominale »), via le taux d'emprunt négocié (le « coupon »). Les émetteurs payent annuellement les intérêts et ne remboursent le capital prêté qu'au terme de la durée contractuelle d'extinction de l'obligation c'est-à-dire de la durée d'emprunt convenue entre la collectivité et le (ou les) prêteur(s).

Les obligations « vertes » :

« Une obligation « verte » est un emprunt émis sur le marché par une entreprise ou par une entité publique auprès d'investisseurs pour lui permettre de financer ses projets contribuant à la transition écologique (énergies renouvelables, efficacité énergétique, gestion durable des déchets et de l'eau, exploitation durable des terres, transport propre et adaptation aux changements climatiques...), plus particulièrement les investissements en infrastructures. Elle se distingue d'une obligation classique par un reporting détaillé sur les investissements qu'elles financent et le caractère vert des projets financés. » (Source : Ministère de la transition écologique et solidaire).

⁹Source : www.la-gazette.fr article « Les collectivités font fleurir les emprunts verts » du 11 02 2019

Les obligations sociales

Les obligations sociales (« Social bonds ») obéissent au même principe de spécialisation de la destination des fonds levés, en étant spécifiquement dédiées au financement d'opérations qui contribuent à l'amélioration de l'inclusion sociale, scolaire et professionnelle de publics-cibles.

I.1.3- Modalités de mise en œuvre et périmètre :

Modalités de mise en œuvre :

Les obligations vertes ou Green Bonds se distinguent donc des obligations classiques par le fléchage obligatoire de la destination des fonds vers la réalisation d'opérations d'investissement contribuant à une meilleure empreinte environnementale : énergies renouvelables, efficacité énergétique, gestion durable des déchets et de l'eau, exploitation durable des terres, transport propre et adaptation aux changements climatiques, etc. S'ajoutent à la destination verte des fonds un certain nombre de critères et d'actions constitutifs des 4 étapes-clefs de la procédure d'émission des obligations :

- 1- La rédaction par l'émetteur d'un document-cadre constitutif d'une profession de foi qui décrit les types de projets qui seront financés et les reportings qui seront réalisés.
- 2- La rédaction du document constitutif de l'obligation, précisant les projets concrets qui vont être financés,
- 3- Donner mandat à une tierce partie pour émettre un avis critique sur l'éligibilité du projet au regard des objectifs de réduction des émissions-carbone,
- 4- Publier un reporting (compte rendu évaluatif) public, sur les opérations réalisées.
L'émission des obligations s'apparente à un appel à candidatures de financement auprès des financeurs nationaux ou internationaux. S'engage ensuite une négociation avec les investisseurs candidats dont plusieurs peuvent être retenus, à due concurrence du besoin de financement à couvrir.

Périmètre :

Les Green Bonds internationalement reconnus et mis en œuvre en Europe obéissent aux « Green principles » ou principes verts, qui excluent le financement des activités industrielles d'exploitation et de production de charbon ainsi que la production nucléaire. Des opérateurs français tels que ENGIE et EDF sont toutefois émetteurs d'obligations vertes pour financer leurs activités de production d'énergie renouvelable hors secteur nucléaire.

La Chine, réputée pour sa forte exploitation du charbon, est en train de prendre un virage énergétique en soutenant l'installation de gigantesques centres de production d'énergie solaire. Elle peut à ce titre bénéficier des Green Bonds. Elle recourt toutefois également, pour le financement de son activité carbonée, à des formes de financement nationaux assimilés aux Green Bonds mais dont les critères d'éligibilité ne respectent pas les principes internationaux des Green Bonds.

I.2 - RETOUR D'EXPÉRIENCES

I.2.1- Les obligations vertes et sociales émises par la Région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée

Contexte :

La Région Occitanie a émis pour 200 M€ d'emprunts verts et sociaux en 2018, au taux d'emprunt de 1,37% à échéance de 2033, pour financer des opérations dans les secteurs éligibles relevant de sa compétence. Les 2/3 de l'encours de la dette de la Région Occitanie relèvent désormais des obligations vertes. Il s'agit pour la collectivité de diluer le risque financier en diversifiant les sources d'emprunt, tout en veillant à ce que l'origine des fonds levés soit cohérente avec les objectifs et les critères environnementaux poursuivis à l'occasion des opérations réalisées.

Le recours régional aux obligations vertes est cohérent avec son ambition de devenir la première Région à énergie positive. Elle bénéficie pour cela d'atouts naturels déterminants : un territoire vaste et soumis au meilleur ensoleillement de métropole, des vents réputés pour leur force (le Mistral et l'Autant), une ressource marémotrice ou éolienne flottante de proximité avec son ouverture sur la Méditerranée.

Les 200 M€ de fonds levés en 2018 au moyen des obligations vertes et sociales lui servent à financer des opérations de transition énergétiques dans ses différents domaines de compétence :

- les transports, notamment ferroviaires,
- l'environnement et l'enseignement (green bonds : construction des lycées, efficacité énergétique RT 2012 ou au-delà ; social bonds : lycées en zones sensibles)
- le domaine social (social bonds) : l'accessibilité des bâtiments publics, les manuels scolaires, le logement social.

Mise en œuvre :

La collectivité a sacrifié à la pratique du « road show » qui consiste à créer un événement et à se déplacer pour la rencontre des investisseurs potentiels, ceci afin de leur présenter les projets à financer et les convaincre de proposer une offre de financement. L'offre recueillie, pour un besoin de financement de 200 M€, a atteint le montant de 300 M€ ; ce qui a placé la collectivité en position de force et lui a permis de négocier un « coupon » (taux d'intérêt) à 1,37% sur 15 ans.

Résultats :

Quelles réalisations effectives, dans quel calendrier ?

La Région Occitanie a financé, avec les obligations sociales, des opérations poursuivant des objectifs aussi variés que la mobilité durable, avec la mise en accessibilité des matériels de transport roulant, la prévention des inondations, la lutte contre la désertification médicale avec la construction de maisons régionales de santé, l'accès à la lecture pour tous, l'attribution d'ordinateurs portables à des lycéens, la distribution gratuite des manuels scolaires.

Quelle évaluation du dispositif ?

Le dispositif des obligations vertes et sociales est soumis à des critères d'éligibilité préalables qui concernent leur efficacité énergétique pour les uns et sociale pour les autres, puis, au terme des

réalisations à une évaluation par un organisme tiers. L'évaluation du dispositif sera confié à un cabinet extérieur spécialisé qui sera chargé de rédiger un « reporting » à l'attention des investisseurs soucieux de vérifier l'utilité finale de leurs investissements. Ce rapport évaluatif sera par ailleurs public.

La collectivité devrait toutefois communiquer, sans que cela ait valeur d'évaluation, sur un point d'étape de la réalisation des investissements prévus dans le cadre des obligations, à l'occasion de la présentation de ses orientations budgétaires 2020, le 25 octobre 2019.

Quel impact ?

Obligations vertes :

Le recours aux emprunts verts garantit toutefois le respect des normes et des critères exigés de ses constructions et équipements au regard de la réduction de leur impact carbone, dont on peut espérer qu'il contribue dans l'absolu à la réduction effective des émissions de gaz carbonique dans l'atmosphère et à l'amélioration de la qualité de vie planétaire mais aussi régionale.

Il sera intéressant de disposer, à cet égard, du reporting ex-post qui sera réalisé par le cabinet extérieur en charge de l'évaluation finale du dispositif mis en œuvre, pour apprécier et quantifier l'éventuel impact environnemental des réductions des émissions liées au processus d'achat, de construction, ou de fonctionnement des bâtiments et des équipements réalisés.

Obligations sociales :

Obéissant aux mêmes principes méthodologiques de mise en œuvre et d'éligibilité que les obligations vertes, les projets sociaux, pour être éligibles aux obligations sociales, doivent démontrer les bénéfices sociaux qu'ils génèrent.

Il ne fait aucun doute que la construction de Maisons régionales de Santé dans des parties du territoire régional qui souffrent à ce jour de désertification médicale représentera une plus-value sociale importante pour la population. Il en va de même pour la mise en accessibilité des matériels ferroviaires roulants, qui contribueront à une meilleure inclusion et à une plus grande autonomie des personnes en situation de handicap dans les transports régionaux. L'apport d'équipements éducatifs est également directement opérationnel au bénéfice des élèves concernés.

I.3 - ANALYSE ET POINTS DE VIGILANCE

I.3.1- Pertinence et plus-value

Adéquation de la réponse à la problématique concernée :

La motivation essentielle exprimée par les investisseurs qui achètent les obligations émises et par les collectivités qui les émettent pour lever des fonds destinés à financer leurs opérations d'investissement, réside dans leur engagement et dans leur action en faveur de la lutte contre le réchauffement climatique. L'utilité environnementale des obligations vertes réside donc dans l'orientation des fonds financiers mondiaux disponibles sur le traitement de l'urgence climatique.

Les collectivités mettent également ainsi en exergue leur action en faveur du développement durable, en terme de communication, et valorise doublement leur action dans ce domaine en choisissant une ressource budgétaire cohérente et congruente avec le but de l'action financée. Le montant standard garantissant une visibilité internationale de l'émetteur est 500 M€, mais les obligations peuvent être émises pour un montant inférieur.

La motivation est enfin stratégique car les collectivités diversifient ainsi l'origine de leurs ressources d'investissement et créent des liens de confiance avec un marché élargi d'investisseurs, autres que les banques, auxquels elles pourront directement recourir en cas de nouveau besoin de financement. Elles investissent ainsi dans leur future capacité d'emprunt, via l'instauration d'une relation de confiance basée sur leur réputation de fiabilité quant au respect des engagements pris. Ceci, associé à une bonne notation budgétaire, peut s'avérer payant dans un contexte de marché moins favorable et de repli des investisseurs ; ces derniers privilégieront les émetteurs d'obligations qui auront gagné leur confiance.

Echelle pertinente :

Bien qu'il n'existe pas d'interdiction en la matière, le dispositif des obligations vertes et sociales est principalement accessible à des organismes ou à des collectivités dont la qualification des personnels, le volume du budget et des investissements et la capacité d'ingénierie financière sont suffisamment importants pour justifier un recours direct aux marchés financiers et pour consacrer à l'émission des obligations un temps de travail et une technicité de haut niveau. Les émetteurs habituels d'obligations sont pour cette raison des États, des entreprises, des Régions, des grandes collectivités.

Effet levier :

La quasi totalité des ressources d'investissement mobilisées en 2018 par la Région Occitanie l'a été au titre des obligations vertes et sociales. Les opérations qui ont été financées correspondent aux missions de construction et d'équipement dévolues par la loi aux Régions. Il n'y a pas donc pas à proprement parler d'effet levier (au sens de « source d'un développement exponentiel ou supplémentaire») des obligations vertes mises en œuvres par la Région Occitanie, dans la mesure où ce mode de financement vertueux finance des types d'investissements régionaux récurrents, qui étaient jusque là financés par des emprunts classiques.

Il est également trop tôt pour apprécier l'effet « levier » qui pourrait s'attacher à l'exemplarité de la démarche régionale auprès d'autres Régions ou d'autres collectivités susceptibles de recourir au dispositif des obligations vertes ou sociales plutôt qu'à des emprunts classiques.

I.3.2- Limites et points de vigilance

Les limites :

Pour la collectivité :

Des conditions financières non préférentielles :

Le recours aux obligations vertes ne présente pas d'avantage financier pour l'émetteur qui souhaite financer ses opérations d'investissement au regard d'une obligation classique ou d'un emprunt bancaire.

Les taux d'intérêts des obligations (coupons) ne sont pas préférentiels. Ils s'alignent sur les taux du marché en vigueur, dépendent de la durée d'extinction de l'obligation et de la négociation menée entre l'émetteur et les investisseurs. Néanmoins, une offre d'investissement supérieure au besoin de financement de l'émetteur place ce dernier en position de force pour négocier et pour ne retenir que les investisseurs qui lui garantissent le taux d'intérêt le plus bas, ou les plus vertueux en matière éthique. L'émetteur doit en outre :

- . déboursier les frais de recours à l'agence de notation chargée d'émettre un avis (environ 20 000 €),
- . recourir à une banque qui jouera un rôle de mise en relation avec les organismes investisseurs et qui prendra une commission standard pour la transaction,
- . mettre en œuvre une ingénierie humaine et financière de mise en œuvre assez lourde : démarchage des investisseurs (road trip), reportings annuels.

Le risque réputationnel :

Beaucoup de collectivités renoncent à recourir aux obligations vertes du fait du niveau d'exigence que requièrent la procédure, l'ingénierie, le reporting, le respect par la collectivité de ses engagements en matière de réalisations et du fait de l'impact défavorable qu'engendrerait pour la collectivité leur non respect, en termes de réputation, sur les marchés financiers. Ce risque encouru est dès lors gage de l'engagement de la collectivité en vue de l'atteinte de ses objectifs et du respect de ses engagements.

Pour l'environnement :

La dimension des enjeux financiers mondiaux de la transition énergétique

Selon la Banque mondiale, « *le besoin de financement pour assurer une transition ordonnée vers une économie mondiale décarbonée et résiliente se chiffre désormais en milliers de milliards de dollars. Au cours des 15 prochaines années, le monde va devoir consentir de lourds investissements dans les infrastructures, évalués à environ 90 000 milliards de dollars d'ici 2030. Mais le surcoût pour rendre ces infrastructures compatibles avec les objectifs climatiques ne serait pas aussi conséquent, dans la mesure où Les mesures de lutte contre le changement climatique offrent également de véritables possibilités pour parvenir à un développement mondial durable et relancer la croissance économique. Leurs effets sont déjà tangibles, en termes d'emplois créés, d'économies réalisées, de gains de compétitivité et de nouveaux débouchés commerciaux mais aussi d'amélioration du bien-être dans le monde avec, en perspective, une hausse des investissements, toujours plus d'innovation et de nouveaux leviers de croissance. D'après la Société financière internationale (IFC), les engagements pour l'action climatique de 21 économies émergentes représentent, à eux seuls, 23 000 milliards de dollars en opportunités d'investissement d'ici 2030. Globalement, la transition vers des économies*

résilientes et décarbonées pourrait se traduire par 26 000 milliards de dollars de gains économiques à l'horizon 2030.

Le Plan d'action sur le changement climatique, adopté par le Groupe de la Banque mondiale (a), définit des objectifs ambitieux pour 2020, en prévoyant notamment d'aider les pays clients à augmenter leurs capacités de production de 30 gigawatts dans le domaine des énergies renouvelables, instaurer des systèmes de pré-alerte qui protégeront 100 millions de personnes et élaborer des programmes d'investissements dans une agriculture climato-intelligente pour au moins 40 pays.

En réponse à la demande de ses clients, le Groupe de la Banque mondiale s'est par ailleurs engagé à relever à 28 % d'ici 2020 la part des financements climatiques dans son portefeuille.

Plus de 135 pays en développement et à revenu intermédiaire ont présenté des plans d'action climatique dans le cadre de l'accord de Paris (les « contributions prévues déterminées au niveau national »). Au travers notamment de financements, d'une assistance technique et d'un partage du savoir, le Groupe de la Banque mondiale collabore activement avec ces pays afin de les aider à respecter, voire à dépasser, les engagements qu'ils ont pris à Paris.

En partenariat avec les Nations Unies, le Groupe de la Banque mondiale a annoncé la création d'une nouvelle plateforme pour l'action climatique, Invest4Climate, qui rassemble des États, des institutions financières, des investisseurs, des sociétés philanthropiques et des banques multilatérales dans le but de promouvoir des investissements qui permettront aux pays en développement de lutter contre le changement climatique.

Tous les projets de la Banque mondiale sont désormais soumis à une analyse des risques climatiques et de catastrophes, afin de vérifier qu'ils renforcent effectivement la résilience des populations.

Depuis l'exercice 2018, l'analyse économique de tous les projets de prêts en appui à des investissements qui le nécessitent intègre un prix fictif du carbone. Les prix fictifs recommandés par la Banque mondiale ont été actualisés en décembre 2017 et sont cohérents avec l'objectif principal de l'accord de Paris, qui vise à limiter le réchauffement climatique à moins de 2° C. »¹⁰

L'ampleur des besoins financiers nécessaires à l'atteinte des objectifs planétaires de lutte contre le réchauffement climatique relativise dans un premier temps l'impact des opérations locales mise en œuvres, qui semblent une goutte d'eau dans un océan de besoins. Toutefois, c'est bien le cumul mondial de l'ensemble des opérations de transition énergétique et écologique mises en œuvre dans le monde qui sera susceptible d'avoir un effet global efficace. Par ailleurs, ces financements contribuent à une véritable transition et conversion industrielles favorables à l'émergence d'un nouveau système de développement bénéfique à différents égards. Le potentiel d'investissement financier que représente cette transition énergétique apparaît ainsi comme le meilleur gage de son succès et de son effet levier sur un nouveau type de développement.

Les points de vigilance :

Le manque de précision, de cadrage et de contrainte réglementaires :

Le dispositif des obligations vertes souffre encore d'un manque de définition et de cadrage réglementaire qui freine nombre d'investisseurs. Ces derniers souhaitent se prémunir contre le

¹⁰ Source : www.banquemondiale.org

risque de discrédit, en termes d'image, lié au « greenwashing », ou « éco-blanchiment », qui consiste à tromper l'opinion en faisant passer pour « vert » un projet qui n'est en rien écologique.

Pour tenter de pallier ce risque, quatre banques engagées dans les obligations vertes ont dès lors défini 4 grands « principes » (les « Green bonds principles ») auxquels doivent répondre les obligations vertes pour garantir leur légitimité :

- 1- L'utilisation qui sera faite des fonds levés doit être définie et décrite de façon assez précise,
- 2- Le processus de sélection et d'évaluation doit être présenté,
- 3- Doivent être instaurés un suivi et une transparence de l'utilisation effective des fonds,
- 4- Un reporting annuel doit être fourni par l'émetteur aux investisseurs, quantifiant l'impact environnemental des actions réalisées.

Mais il s'agit de recommandations qui n'ont pas force de loi pour régir les relations entre émetteurs d'obligations et investisseurs financiers.

Un cadre réglementaire européen en cours d'élaboration :

Les besoins de financements pour atteindre les objectifs climatiques de l'Union Européenne sont estimés entre 175 et 290 milliards par an.

L'Union européenne a constitué en 2018 un groupe d'experts techniques chargé de concevoir un cadre réglementaire inspiré de ces principes pour fiabiliser la légitimité des opérations d'investissement pouvant prétendre à ce type de dispositif et rassurer les investisseurs quant à la destination de leurs fonds. Une première ébauche de réglementation devrait intervenir début 2019 pour une entrée en vigueur en 2020.

Ce groupe d'experts technique a publié, le 18 juin 2019, trois rapports édictant des recommandations:

- un rapport sur la mise en place d'une taxonomie (système de classification des projets répondant à la qualification de « durable » (« sustainable » en anglais). Ce rapport est soumis, de juillet à septembre 2019, à la consultation de la Commission européenne.
- un rapport visant à déterminer quelles activités pourront être éligibles à ce type de financement par obligations vertes au sein de l'Union européenne,
- un rapport sur les benchmarks¹¹ climatiques¹².

« La taxonomie européenne d'activités durables » est un référentiel qui permettra aux investisseurs et aux entreprises d'identifier les secteurs (67 sont listés) qui génèrent des bénéfices environnementaux. Le rapport provisoire publié couvre l'agriculture, la forêt, la production industrielle, l'énergie, les transports, l'eau, les déchets, l'immobilier et les technologies de l'information. Il comporte aussi une méthodologie et des exemples pour évaluer les besoins d'adaptation au changement climatique et enfin des lignes directrices et des cas pratiques pour aider les investisseurs à s'emparer de cette taxonomie.

¹¹ *Benchmark : technique de marketing visant pour une entreprise à observer, à comparer et à analyser les performances de produits ou services concurrents et leaders sur le marché, en vue d'optimiser la conception d'un nouveau produit, plus ou moins équivalent à ceux observés. (Source : journal du net)*

¹² *source : www.l'infodurable.fr du 19 juin 2019 article « Finance durable : la commission européenne dévoile les premières lignes de son plan d'action »).*

Les 67 activités durables listées par la taxonomie sont classées en trois catégories, selon leur degré de conformité aux objectifs de durabilité :

- les activités déjà reconnues basses productrices de carbone et compatibles avec un objectif de neutralité carbone d'ici à 2050 ;
- les activités qui pourraient contribuer à atteindre cet objectif si elles étaient moins émettrices (pour être éligible la production d'électricité doit reposer sur une énergie qui n'émet pas plus de 100 g de CO₂ par kWh) ;
- les activités qui contribuent à la mise en oeuvre des deux précédentes catégories d'activités (par exemple la production des turbines destinées aux éoliennes).¹³

Le texte définitif devra être adopté par la Commission européenne, puis par le Conseil de l'Europe, pour une entrée en vigueur de la taxonomie prévue à l'été 2020.

I.4 - CONCLUSIONS ET PRÉCONISATIONS

I.4.1- Conclusions :

Une stratégie pertinente et habile

Le caractère dédié des obligations vertes et des obligations sociales a transformé le produit financier classique des obligations en deux dispositifs innovants, qui visent à réorienter les capitaux mondiaux vers le financement d'opérations qui contribuent à atteindre des objectifs d'intérêt général.

Cette vocation inattendue et soudainement altruiste de la finance internationale connaît un succès exponentiel dont on doit à priori se réjouir, puisque la puissance financière mondiale est ainsi amenée à contribuer de façon grandissante à la construction d'un monde meilleur et à l'instauration d'un développement plus éthique et plus durable. L'effet levier de ces obligations est en outre réel, puisque l'exigence de normes sociales et environnementales s'étend désormais de plus en plus aux modes d'emprunt classiques, nourrissant l'inquiétude de certaines entreprises de ne pouvoir à terme recourir à un produit financier qui ne soit pas obligatoirement vert ou social.

Les objectifs quantifiés à atteindre, les normes à respecter et les phases d'évaluation publique qui s'imposent aux émetteurs d'obligations vertes et sociales sont gages de la responsabilisation et de l'engagement de ces derniers dans les actions d'amélioration entreprises.

La procédure d'émission des obligations reste toutefois réservée à des spécialistes de la finance et représente un investissement en temps et en personnel qualifié conséquent au regard de la simplicité du recours aux emprunts classiques. Elle reste de ce fait réservée aux collectivités dotées d'un volume de budget et d'une ingénierie financière suffisantes pour accéder directement aux investisseurs et à une visibilité internationale et pour exposer leur réputation financière. Elle constitue, pour celles qui y parviennent, une opportunité de diversification de leurs ressources d'investissement intéressante et un investissement qui peut s'avérer payant en cas de retournement du marché, de repli et de tension des banques dans l'octroi des emprunts.

Les limites de l'outil

Le recours aux obligations vertes et sociales confère aux émetteurs le prestige et la vertu apparents de chevaliers des temps modernes engagés dans la quête du Bien.

¹³Source : www.groupama-am.com

Ce mode de financement ne garantit toutefois pas la réalisation effective des actions programmées, notamment quand la réalisation de ces investissements est gagée par le blocage de cofinancements et par l'inertie des maîtres d'ouvrages. Sa pleine valorisation nécessite dès lors la maîtrise d'ouvrage des équipements d'investissement à réaliser.

L'évaluation ex ante par un cabinet extérieur du projet à financer doit vérifier que le recours aux obligations vertes est par ailleurs justifié par une plus-value réelle et suffisamment importante de l'opération au regard de la réalisation du même projet financé par des moyens classiques. S'agissant de types d'investissements récurrents qui ont toujours été financés par des emprunts classiques, la communication des arguments relatifs à cette plus-value permet d'écarter tout soupçon de « greenwashing ». De même, le reporting d'évaluation de la plus-value finale est de nature à conforter non seulement la confiance des investisseurs financiers dans la collectivité émettrice mais aussi celle de la population.

Le recours aux obligations vertes ne doit pas aboutir à la valorisation médiatique d'opérations vertueuses alors que l'émetteur poursuivrait par ailleurs des opérations contraires à l'effet positif recherché. L'émetteur des obligations vertes est donc invité à mener une réflexion globale sur l'impact de ses autres investissements et à veiller à leur cohérence.

On peut également s'interroger sur le recours aux obligations vertes pour financer des ordinateurs portables, dont la composition, le processus de fabrication et le rebus semblent générer un impact négatif sur l'environnement.

I.4.2- Préconisations :

Au vu de cette analyse, le CESER Occitanie préconise à la Région de mener une réflexion globale sur l'impact de ses achats et investissements et sur la cohérence des actions menées, que celles-ci soient financées par des obligations vertes ou non. Il invite la collectivité à éliminer de ses achats les produits qui présentent une empreinte carbone et environnementale contre-productive.

Le CESER note que la quasi totalité des investissements mobilisés en 2018 a été financée par le recours aux obligations vertes. S'agissant d'investissements régionaux dont la finalité première n'est pas environnementale, il souhaite la communication des différents reportings qui valident l'efficacité du recours aux obligations vertes pour ces investissements, au regard d'un financement classique. Il invite également la Région à recourir aux obligations vertes pour financer des opérations régionales dont la destination première est environnementale, dans le cadre de son action territoriale et partenariale.

**LES BUDGETS SENSIBLES AU GENRE
OU « GENDER BUDGETING »**

Le CESER Occitanie remercie particulièrement les personnes dont les auditions ont apporté la matière et l'information principales qui ont nourri la contribution ci-après :

Table ronde du 11 septembre 2019 :

- Madame Marie-Pierre BADRÉ, Présidente du Centre Hubertine Auclert, Centre francilien pour l'égalité femmes-hommes, Conseillère régionale d'Ile de France déléguée spéciale à l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- Madame Françoise LIEBERT, Haute fonctionnaire en charge de l'égalité des droits entre les femmes et les hommes du Ministère de l'Agriculture ;
- Monsieur Olivier MONTÈS, Adjoint à Mme la Cheffe du bureau animation et veille du Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes, de la Délégation interministérielle aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes, à la Délégation générale de la cohésion sociale, Ministère des affaires sociales ;
- Mme Aurélia TROUPEL, Auditrice associée du Haut Conseil pour l'égalité entre les femmes et les hommes et de l'Assemblée des Départements de France, Maîtresse de conférences en Science politique à Faculté de Droit et de Science politique de Montpellier, Responsable du Master "Métiers des Études et du Conseil" (M2CO).

II. - BUDGETS SENSIBLES AU GENRE (GENDER BUDGETING)

II.1 - CONTEXTE, DÉFINITION ET PÉRIMÈTRE

II.1.1- Contexte d'apparition ¹⁴:

Dans le monde :

Des attitudes et des pratiques culturelles, juridiques, sociales et politiques profondément enracinées perpétuent l'inégalité et la discrimination à l'égard des femmes, tant dans la vie privée que publique, partout dans le monde, tant en termes de libertés individuelles concernant la façon de mener sa vie, de s'habiller ou de disposer de son propre corps que d'accès à l'espace public, aux activités sociales, politiques ou de loisir, d'accès à l'éducation, à l'emploi et à l'autonomie, parfois au prix de leur vie. L'amélioration de la condition mondiale des femmes nécessite un effort d'éducation générant des changements de valeurs, d'attitudes, de pratiques mais aussi une politique publique proactive et contraignante de lutte contre les violences et les discriminations, relayée par le droit et par la Justice.

L'ONU dispose de plusieurs organismes dédiés à la défense et à la promotion des femmes : la Commission de la condition de la femme, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), l'Institut international de recherche et de formation pour la promotion de la femme (INSTRAW) et la Division pour la promotion de la femme.

Depuis 1975, les Nations Unies ont organisé quatre conférences mondiales sur les femmes. Celles-ci se sont déroulées au Mexique en 1975, à Copenhague en 1980, à Nairobi en 1985 et à Beijing (Pékin) en 1995. La quatrième Conférence mondiale sur les femmes, organisée à Beijing en 1995, a marqué un tournant important dans le programme mondial pour l'égalité des sexes. La Déclaration et le Programme d'action de Beijing, adoptés à l'unanimité par 189 pays, forment un programme pour l'autonomisation des femmes considéré comme le principal document de politique mondiale en matière d'égalité des sexes. Celui-ci fixe des objectifs et des actions stratégiques pour la promotion de la femme et la réalisation de l'égalité des sexes, dans 12 domaines d'action. Les actions concernent non seulement le droit des femmes mais aussi celui des fillettes et des jeunes-filles. Suite à la conférence de 1995, des évaluations quinquennales ont été réalisées par l'ONU.

Le Programme d'action défini à Pékin en 1995 édicte des mesures à prendre à l'échelon national et international pour renforcer le pouvoir des femmes aux niveaux social, économique et politique, améliorer leur santé, faciliter leur accès à l'éducation et protéger leurs droits de reproduction. Le plan d'action définit des objectifs à atteindre à des dates spécifiques, engage les nations à appliquer des mesures concrètes dans des domaines tels que la santé, l'éducation, les prises de décisions et les réformes juridiques dans le but d'éliminer toutes les formes de discrimination à l'encontre des femmes tant dans leur vie privée que dans la vie publique. Le « Gender budgeting », budget sensible au genre, est l'un de ces moyens d'action au service de l'égalité femmes-hommes dans les politiques publiques.

La France accueillera en 2020 la conférence «Beijing + 25» sous l'égide de l'ONU.

¹⁴Source : www.un.org.

En Europe ¹⁵:

En 2002, le Parlement européen a pris une Résolution sur le « gender budgeting » – l'établissement des budgets publics selon la perspective de genre. Il s'agit de la Résolution 2002/2198 (INI).

S'appuyant notamment sur l'article 23 paragraphe 1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, sur la Convention de l'ONU de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, sur la Plateforme d'action adoptée lors de la quatrième conférence mondiale sur les femmes (Pékin – 15 septembre 1995), sur sa résolution du 18 mai 2000 sur le suivi du programme d'action de Pékin, ainsi que sur la communication du 7 juin 2000 de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions "Vers une stratégie-cadre communautaire en matière d'égalité entre les femmes et les hommes (2001-2005)" (COM(2000) 335), la Résolution de 2002 édicte les principes suivants :

« Considérant que l'égalité entre les hommes et les femmes est un principe fondamental du droit communautaire, en vertu de l'article 2 du traité, qu'elle fait donc partie de l'acquis communautaire et que l'égalité entre les hommes et les femmes est consacrée à l'article 23 de la Charte des droits fondamentaux,

Considérant que, aux termes de l'article 3, paragraphe 2, du traité, il y a lieu de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes dans toutes les actions de l'Union européenne et la Communauté cherche à éliminer les inégalités,

Considérant que, aux termes de la Déclaration de Vienne sur les droits de l'homme, "L'égalité et pleine participation des femmes à la vie politique, civile, économique, sociale et culturelle, aux niveaux national, régional et international, et l'élimination totale de toutes les formes de discrimination fondées sur le sexe sont des objectifs prioritaires de la communauté internationale."(paragraphe 18),

Considérant que la Plateforme d'action de Pékin a fait de l'intégration des questions de genre une stratégie efficace de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes et déclaré que les gouvernements et autres acteurs devaient promouvoir une politique active et visible d'intégration de la perspective de genre dans tous les politiques et programmes de manière telle que, avant que les décisions soient prises, une analyse de leurs effets pour l'homme, d'une part, et pour la femme, d'autre part, soit effectuée,

Considérant que, par intégration des questions de genre, on entend l'intégration de l'égalité des chances entre hommes et femmes dans toutes les politiques et activités de la Communauté et qu'elle a, par voie de conséquence, été mise en œuvre dans l'action ultérieure de la Commission (stratégie européenne pour l'emploi, stratégie européenne pour l'insertion sociale, politique de recherche, fonds structurels européens, politique de coopération au développement et relations étrangères),

Considérant que, en 1996, la Commission a adopté une politique d'intégration de la dimension de genre et d'incorporation de l'égalité des chances entre hommes et femmes dans toutes les actions et politiques de la Communauté,

Considérant que le gender budgeting (intégration de la dimension de genre dans le budget) peut être considéré comme l'application de l'intégration de la dimension de genre dans la procédure budgétaire et que en tant que tel, il met l'accent sur l'analyse de l'impact des politiques publiques sur les femmes et les hommes, intègre la perspective de genre à tous les niveaux du processus d'établissement des

¹⁵Source : <http://www.europarl.europa.eu>

budgets publics et vise à restructurer les recettes et les dépenses afin de promouvoir l'égalité entre les sexes,

Considérant qu'un groupe de travail d'experts sur le gender budgeting a également été créé au Conseil de l'Europe et qu'il a élaboré un premier document de référence,

(...)

Le Parlement européen

Souligne que le gender budgeting ne vise pas à établir des budgets distincts pour les femmes, mais entend plutôt intervenir sur les budgets publics parce que ceux-ci ne sont pas neutres en termes de genre, mais ont un impact différent sur les femmes et les hommes, tant au niveau des recettes que des dépenses; dans cette optique, le gender budgeting implique que, dans tous les programmes, actions et politiques budgétaires, recettes ou dépenses doivent être évaluées et restructurées de manière telle que les priorités et les besoins des femmes sont pris en compte sur la même base que pour les hommes, dans l'objectif final de parvenir à l'égalité entre hommes et femmes ;

Fait observer que, lorsqu'elles définissent et mettent en œuvre les politiques budgétaires, les autorités publiques prennent des décisions politiques spécifiques qui concernent la société et l'économie; les budgets publics ne sont pas de simples instruments financiers et économiques, ce sont aussi le cadre de base au sein duquel le modèle de développement social et économique est modelé et les critères de redistribution du revenu fixés et où les objectifs politiques font l'objet de priorités ;

Rappelle que les stratégies d'intégration de la dimension de genre dans les budgets doivent être mises en œuvre dans un contexte macroéconomique plus vaste qui encourage le développement des ressources humaines et du capital humain; conformément aux principes et aux objectifs fixés lors du Conseil européen de Lisbonne, le développement social et la participation humaine doivent être encouragés en tant qu'investissements à long terme dans le cadre des politiques européennes de l'emploi et de croissance économique afin de créer une économie européenne compétitive fondée sur la connaissance ;

Souligne qu'une mise en œuvre réussie du gender budgeting nécessite un engagement politique en faveur de la réalisation de l'égalité entre hommes et femmes; cela signifie que toutes les institutions qui définissent des politiques publiques doivent promouvoir la représentation politique et institutionnelle de la femme à tous les niveaux, encourager une présence renforcée de la femme dans tous les processus de décision, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, et développer la sensibilité et les préoccupations du public à l'égard de l'égalité des chances et du développement du capital humain ;

Souligne que la politique macroéconomique est de nature à contribuer à élargir ou à réduire les déficits de genre en termes de ressources et de pouvoir économiques, d'enseignement et de formation ainsi que de santé; en promouvant l'égalité de genre et en mettant en œuvre des politiques dans le cadre du gender budgeting, les budgets publics concrétisent aussi des objectifs politiques essentiels tels que :

- égalité, politiques budgétaires équitables et équilibrées visant à la réduction des inégalités et à encourager l'égalité des chances, en fonction des rôles différents de la femme et de l'homme dans l'économie et dans la société;*
- efficacité, utilisation plus efficace des ressources, renforcement de la qualité et de l'efficacité des services publics, conformément aux besoins différents des citoyens et des citoyennes;*

- *transparence, meilleure compréhension des recettes et dépenses publiques de la part des citoyens et, par voie de conséquence, plus grande transparence et responsabilité des gouvernements nationaux et locaux ;*

Souligne que les stratégies de gender budgeting sont fondées sur des méthodologies complexes et diversifiées qui comprennent objectifs, instruments, actions et mesures spécifiques au genre et au contexte de mise en œuvre; cela signifie que la méthodologie de gender budgeting doit s'attaquer aux inégalités sociales et économiques entre hommes et femmes en fonction des réalités différentes aux niveaux local, régional, national et européen afin d'être adéquate et de parvenir à réaliser l'égalité de genre ;

Demande à la Commission et aux États membres et aux collectivités d'élaborer et de développer les données spécifiques par genre pour l'ensemble des politiques ; »

En 2007, un manifeste demandant la mise en œuvre d'une budgétisation sensible au genre dans l'Union européenne a été élaboré à l'instigation d'un réseau européen réunissant des institutions, des collectivités, des chercheurs, des associations. En 2009, le Conseil de l'Europe a publié un manuel sur l'égalité dans les budgets.

En France :

En France, l'égalité en droit est un principe républicain et constitutionnel. Pour autant, force est de constater la subsistance d'inégalités de fait entre les femmes et les hommes dans les divers secteurs de la vie publique ou privée. A l'égalité constitutionnelle de droit et à l'égalité ou à la parité théoriques des textes de loi doit désormais succéder l'égalité réelle dans les faits, enjeu ultime et véritable, concret et à réaliser d'un idéal et de valeurs qui n'ont pas vocation à rester abstraits.

S'agissant de la sphère publique, la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre femmes et hommes crée l'obligation pour toutes les collectivités de mettre en œuvre une politique intégrée de l'égalité.

Les collectivités de plus de 20 000 habitants doivent en outre présenter un rapport relatif à leurs actions en faveur de l'égalité à l'occasion du débat d'orientation budgétaire.

En Occitanie :

L'ex-Région Midi-Pyrénées et l'ex-Région Languedoc-Roussillon avaient respectivement signé la « Charte européenne pour l'égalité dans la vie locale » le 7 mars 2007 pour la première et le 25 novembre 2008 pour la seconde. Elles s'étaient engagées, à ce titre, à suivre les principes fondamentaux suivants, constitutifs du texte de la Charte :

« 1. L'égalité des femmes et des hommes constitue un droit fondamental

Ce droit doit être mis en œuvre par les exécutifs locaux et régionaux dans tous les domaines où s'exercent leurs responsabilités, ce qui inclut leur obligation d'éliminer toutes les formes de discrimination, qu'elles soient directes ou indirectes.

2. Afin d'assurer l'égalité des femmes et des hommes, les discriminations multiples et les obstacles doivent être pris en compte

Les discriminations multiples et les préjugés, outre ceux concernant le sexe, fondés sur la race, la couleur, les origines ethniques et sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les

convictions, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge, l'orientation sexuelle ou le statut économique-social doivent être pris en compte pour traiter de l'égalité des femmes et des hommes.

3. La participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision est un préalable de la société démocratique

Le droit à l'égalité des femmes et des hommes requiert que les autorités locales et régionales prennent toutes les mesures et adoptent toutes les stratégies appropriées pour promouvoir une représentation et une participation équilibrées des femmes et des hommes dans toutes les sphères de la prise de décision.

4. L'élimination des stéréotypes sexués est indispensable pour l'instauration de l'égalité des femmes et des hommes

Les autorités locales et régionales doivent promouvoir l'élimination des stéréotypes et des obstacles sur lesquels se fondent les inégalités du statut et de la condition des femmes, et qui conduisent à l'évaluation inégale des rôles des femmes et des hommes en matière politique, économique, sociale et culturelle.

5. Intégrer la dimension du genre dans toutes les activités des collectivités locales et régionales est nécessaire pour faire avancer l'égalité des femmes et des hommes

La dimension du genre doit être prise en compte dans l'élaboration des politiques, des méthodes et des instruments qui affectent la vie quotidienne de la population locale - par exemple au moyen des techniques de l'intégration du genre dans toutes les politiques¹ et de la prise en considération du genre dans l'élaboration et l'analyse des budgets². A cette fin, l'expérience de la vie locale des femmes, y compris leurs conditions d'existence et de travail, doivent être analysées et prises en compte.

6. Des plans d'action et des programmes adéquatement financés sont des outils nécessaires pour faire avancer l'égalité des femmes et des hommes

Les exécutifs locaux et régionaux doivent élaborer des plans d'action et des programmes, avec les moyens et les ressources, tant financiers qu'humains, nécessaires à leur mise en œuvre. »

La Région Occitanie, en tant que nouvelle collectivité issue de la fusion des Régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, a repris cet engagement à son compte et a adopté un « 1er Plan d'actions régional Occitanie en faveur de l'égalité réelle entre les femmes et les hommes 2017-2021 », dans lequel, s'agissant de son action territoriale, elle se fixe l'objectif de « Progresser vers une égalité réelle entre les femmes et les hommes en intégrant ces enjeux dans les politiques régionales ». Elle décline cet axe territorial via 5 engagements régionaux et 11 actions prioritaires :

« Engagement régional 1 : Innover avec des actions dédiées à l'égalité femmes-hommes :

- 1- Agir en sensibilisant la jeunesse avec le dispositif « Génération Égalité » dans les lycées, CFA/CFAS et les Écoles de la Deuxième chance ;
- 2- Soutenir les projets innovants contribuant à l'égalité réelle femmes-hommes, en matière d'égalité professionnelle et de prévention des violences faites aux femmes, via un appel à projets territorial ;

Engagement régional 2 : Faire de l'éducation et de l'action envers la jeunesse un levier pour atteindre l'égalité entre les filles et les garçons

- 3- Promouvoir l'égalité filles-garçons dans les dispositifs régionaux en direction de la jeunesse, via des actions éducatives et citoyennes et l'organisation de la manifestation régionales destinées aux jeunes ;
- 4- Installer une instance paritaire permanente de concertation de la jeunesse, chargée de travailler sur les enjeux d'égalité entre les filles et les garçons ;

Engagement régional 3 : Investir pour une plus grande mixité dans les métiers et dans les filières de formation pour un égal accès des hommes et des femmes à l'emploi

- 5- Mobiliser tous les leviers de l'orientation et de la formation pour atteindre une plus grande mixité dans les métiers et dans les formations ;
- 6- Mettre en place des mesures spécifiques en faveur de la mixité filles-garçons dans le Plan apprentissage ;

Engagement régional 4 : Contribuer à l'égalité professionnelle dans les entreprises

- 7- Inciter à l'entrepreneuriat et à la création des femmes ;

Engagement régional 5 : Promouvoir une « culture régionale » de l'égalité femmes-hommes auprès des partenaires pour agir collectivement

- 8- Améliorer la connaissance du territoire sur les problématiques d'égalité femmes-hommes ;
- 9- Élaborer une charte des bons comportements pour une prévention du sexisme dans les transports ferrés, routiers et scolaires ;
- 10- Organiser chaque année un événement externe et des actions de sensibilisation en interne à l'occasion de la Journée mondiale des femmes le 8 mars ;
- 11- Promouvoir la prise en compte de la dimension égalité femmes-hommes dans la communication interne, externe et par les partenaires régionaux ; »

A ces objectifs territoriaux, le Conseil régional ajoute des objectifs internes à son administration visant à :

- Progresser et innover ;
- Affirmer l'exemplarité de la Région en tant qu'employeur ;
- Actionner le levier de la commande publique.

Le CESER Occitanie a par ailleurs préconisé à la Région, à l'occasion de son avis du 18 décembre 2018 sur les Orientations budgétaires 2019, de s'engager dans la mise en œuvre d'un budget sensible au genre, en commençant par une expérimentation limitée à la thématique des interventions régionales en faveur des clubs, des sportifs et des pratiquants du sport en région Occitanie, avant de la généraliser à l'ensemble de ses politiques territoriales. Le caractère récent de la demande du CESER n'a pas encore permis à la Région de mettre en œuvre cette expérimentation concernant l'impact du financement de ses politiques territoriales sur la pérennisation, l'aggravation ou la résorption éventuelles des inégalités existant dans la société régionale entre les femmes et les hommes.

II.1.2- Définition :

Le « gender budgeting » ou budget sensible au genre vise à conscientiser et à corriger l'impact volontaire ou involontaire des interventions financières des collectivités sur la pérennisation ou l'aggravation des inégalités de genre dans la société et à les corriger, afin de tendre vers une situation d'égalité réelle. Il se définit donc dans un premier temps comme une grille de lecture et d'analyse des dépenses votées et réalisées selon une perspective sensible au genre, puis, dans un second temps, comme un principe devant prévaloir à la préparation et à l'exécution des budgets ultérieurs et comme critère de conditionnalité à l'attribution des aides financières publiques aux organismes et aux personnes.

II.1.3- Périmètre :

La Résolution européenne sur le Gender budgeting précise que *« confectionner un budget public dans une perspective de genre signifie :*

- *savoir comment des citoyens différents bénéficient des dépenses publiques et contribuent aux recettes publiques en mettant en lumière la différence entre hommes et femmes par l'utilisation de données qualitatives et quantitatives et de l'étalonnage des performances;*
- *évaluer les répercussions différentes sur l'homme et sur la femme des politiques budgétaires et de la redistribution des ressources en termes d'argent, de services, de temps et d'activités de soins sociaux et familiaux de reproduction sociale;*
- *analyser l'impact de genre dans tous les secteurs d'intervention publique et injecter progressivement le gender budgeting dans toutes les politiques, éducation, bien-être et services sociaux, soins de santé, actions et mesures en faveur de l'emploi, transport, logement, par exemple;*
- *mettre en œuvre une procédure budgétaire du bas vers le haut et encourager l'association et la participation de tous les citoyens – hommes et femmes – et acteurs concernés (associations et ONG), dans le but d'identifier les besoins spécifiques différents et les politiques et mesures appropriées pour y répondre;*
- *s'assurer que la distribution des crédits correspond de manière appropriée et égale aux besoins et exigences différents de l'homme et de la femme;*
- *s'assurer que les analyses et l'impact de genre sont pleinement pris en considération dans toutes les phases de la procédure budgétaire: projet, définition, mise en œuvre, contrôle et évaluation;*
- *utiliser le budget public pour définir des priorités politiques significatives et identifier des instruments, mécanismes et actions spécifiques afin de réaliser l'égalité entre hommes et femmes au moyen des politiques publiques;*
- *redéfinir les priorités et réaffecter les dépenses publiques et ne pas accroître nécessairement le montant total de tel budget public;*
- *vérifier/justifier l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques par rapport à des priorités fixées et à des engagements pris, de manière générale, et, plus particulièrement, eu égard au respect de l'égalité des chances entre hommes et femmes dans la redistribution des ressources et des services public ;*

et souligne que les stratégies de « Gender budgeting » requièrent une coordination interministérielle entre d'une part, les ministères du budget, de l'économie et des finances et d'autre part le ministère et/ou les départements et les organismes compétents en matière d'égalité des chances, avec la participation de tous les responsables et les fonctionnaires sectoriaux qui collaborent à l'établissement du budget public, pour faire en sorte que la perspective de genre soit intégrée dans la définition des recettes et des dépenses de toutes les politiques budgétaires ».

II.2 - RETOUR D'EXPÉRIENCES

II.2.1- Présentation de dispositifs existants :

Contexte :

L'état des lieux

En dépit du caractère déjà ancien des textes européens préconisant le Gender Budgeting (cf. la Résolution de 2002), et des obligations légales issues de la loi de 2014 sur l'égalité réelle entre les femmes et les hommes, peu de personnes morales publiques, en France, se sont emparées de l'outil du budget sensible au genre, qu'il s'agisse de l'Etat ou des collectivités de tout niveau territorial. Il s'agit d'une préoccupation et d'une appropriation en cours d'émergence, qui font suite au combat en voie d'être gagné de la parité. L'avancée des idées et de leur appropriation sociétale favorise ainsi l'approfondissement des démarches et l'entrée dans une phase suivante.

Visant notamment à vérifier la part de financements favorisant les hommes par rapport aux femmes et à corriger la répartition en vue d'atteindre un objectif d'égalité réelle, le budget sensible au genre est politiquement plus délicat à mettre en œuvre pour les autorités politiques. En effet, à enveloppe budgétaire égale, l'autorité politique pourra être amenée à supprimer des subventions bénéficiant régulièrement à certains organismes principalement masculins pour en donner à des organismes principalement féminins. Cette modification des pratiques d'attribution des subventions obligerait la collectivité à une redéfinition de ses priorités d'intervention susceptible de créer, chez les « perdants », un mécontentement et un remous politique, économique et social. Il n'est donc pas étonnant que les collectivités ne se précipitent pas pour revendiquer la mise en œuvre d'un budget sensible au genre. Néanmoins, l'idée fait son chemin auprès des collectivités et des services d'Etat les plus engagés dans des objectifs de progrès social ou les plus aptes à s'engager dans des pratiques innovantes.

La formation et la sensibilisation

C'est pourquoi le Centre Hubertine Auclert (1848-1914), du nom d'une journaliste et écrivaine féministe qui s'est battue en faveur de l'éligibilité des femmes et de leur droit de vote, propose désormais aux collectivités d'Ile de France des formations à l'outil du budget sensible au genre, à sa méthodologie, à la réflexion et aux modalités de mise en œuvre qu'il suppose.

Le Centre Hubertine Auclert¹⁶ est le résultat d'un processus de concertation avec les partenaires associatifs franciliens. A l'occasion de la Journée internationale de la femme du 8 mars 2009, la Région Ile de France a convié les actrices et les acteurs de la société civile à débattre sur ce projet. Des représentantes de centres de ressources étrangers étaient également présentes pour nourrir la réflexion de leurs expériences. Au terme d'une Assemblée plénière et de quatre ateliers, les grandes lignes du centre de ressources étaient posées. En juin 2009, à une très large majorité, le Conseil régional a approuvé le principe de la création d'un nouvel organisme associé de la Région Île-de-France et voté ses statuts.

Créé sous forme associative, le centre francilien de ressources pour l'égalité femmes – hommes est composé de trois collèges : institutionnel, associatif et syndical. Il a tenu son assemblée générale constitutive le 7 septembre 2009 en présence d'une trentaine d'associations franciliennes (il en compte aujourd'hui 126 en décembre 2018). A l'issue d'une consultation des membres de

¹⁶Source : Centre Hubertine Auclert

l'assemblée générale, le centre francilien de ressources pour l'égalité femmes-hommes est devenu, le 8 décembre 2009, le Centre Hubertine Auclert.

Fin 2013, l'Observatoire Régional des Violences faites aux Femmes (ORVF) a été intégré au Centre Hubertine Auclert. La région Île-de-France fut ainsi la première Région à se doter d'un tel dispositif, véritable outil d'expertise pour combattre le fléau des violences faites aux femmes au niveau francilien. Organisme associé de la Région Ile-de-France, le Centre Hubertine Auclert est le centre francilien pour l'égalité femmes-hommes. Il a pour principaux objectifs la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes et la lutte contre les violences faites aux femmes, à travers l'Observatoire régional des violences faites aux femmes. Il apporte de l'expertise et des ressources sur ces thèmes aux actrices et aux acteurs qui oeuvrent sur le territoire Francilien. Il contribue avec l'ensemble de ses membres, à la lutte contre les inégalités et les discriminations fondées sur le sexe et le genre et promeut l'égalité femmes-hommes.

Le Centre Hubertine Auclert regroupe à ce jour 194 membres : 126 associations, 15 syndicats et 53 Collectivités locales. Il poursuit 4 objectifs :

- Construire une plateforme régionale de ressources et d'échanges sur l'égalité femmes-hommes : "l'égalithèque".
- Renforcer le réseau des acteurs et actrices franciliennes de l'égalité femmes-hommes à travers des accompagnements individuels, l'organisation de cadres d'échanges collectifs et de formations.
- Promouvoir l'éducation à l'égalité, notamment via la réalisation d'études et d'analyses des représentations sexuées et sexistes dans les outils éducatifs.
- Lutter contre toutes les formes de violences faites aux femmes, avec l'Observatoire régional des violences faites aux femmes, intégré au Centre Hubertine Auclert.

L'action publique de l'État ¹⁷

Le Secrétariat d'Etat chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations

L'État français s'est doté d'un Secrétariat d'État chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes, actuellement sous l'autorité de Mme Marlène SCHIAPPA, chargé de mettre en oeuvre des actions de lutte contre les inégalités, les discriminations et les violences faites aux femmes, qui mobilise la Mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (la MIPROF). Le Gouvernement a déclaré l'égalité femmes-hommes grande cause du quinquennat et promeut actuellement le « Grenelle » des violences conjugales, via une plateforme nationale d'appel doté d'un numéro d'appel dédié, le 3919. Le secrétariat d'État a publié l'édition 2019 des chiffres clefs de l'égalité réelle entre les femmes et les hommes et a lancé un appel à projets sur le thème « Monoparentalité et discrimination ». L'État français participe par ailleurs à la réunion des ministres du G7 en charge de l'égalité entre les femmes et les hommes, qui s'est tenu les 9 et 10 mai dernier en France, sous la présidence de Mme CHIAPPA.

¹⁷Sources : Secrétariat d'Etat à l'égalité ; Services du Premier Ministre

La Délégation interministérielle aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes

La Direction générale de la cohésion sociale du ministère des affaires sociales pilote la Délégation interministérielle aux droits des femmes et à l'égalité entre les femmes et les hommes. La Délégation s'appuie sur le Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes, qui mène une action d'animation et de veille, ainsi que de promotion et de suivi des conditions d'égalité dans la vie personnelle, sociale et professionnelle.

Le Haut Conseil à l'Égalité entre les femmes et les hommes

Le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes a été créé par décret présidentiel le 3 janvier 2013. Il a été inscrit dans la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté du 27 janvier 2017 qui lui confie la mission de rédiger un rapport annuel sur l'état du sexisme en France. Le Haut Conseil a également pour mission d'assurer la concertation avec la société civile et d'animer le débat public sur les grandes orientations de la politique des droits des femmes et de l'égalité. Il contribue à l'évaluation des politiques publiques qui concernent l'égalité entre les femmes et les hommes en assurant l'évaluation des études d'impact des lois, en recueillant et diffusant les analyses liées à l'égalité et en formulant des recommandations, des avis au Premier ministre. Il peut être saisi de toute question par le Premier ministre ou par la ministre chargée des droits des femmes. Il peut se saisir de toute question de nature à contribuer aux missions qui lui sont confiées. La présidente du Haut Conseil est nommée par arrêté du Premier ministre. Actuellement par Mme Brigitte Grésy, il est composé de personnalités nommées par arrêté du Premier ministre, sur proposition de la ministre des Droits des femmes. Le Haut Conseil est strictement paritaire. Le mandat est de 2 ans, renouvelable une fois. Les membres du Haut Conseil ne sont pas rémunérés.

Le Conseil Supérieur de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes

Instance consultative créée en 1983 par la loi Roudy, le Conseil Supérieur de l'Égalité Professionnelle entre les femmes et les hommes (CSEP) est une instance consultative qui participe à la définition et à la mise en œuvre de la politique menée en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Modalités de mise en œuvre :

Un budget d'État sensible au genre

Les ministères de la culture et de l'agriculture se sont lancés, sous la houlette et le pilotage du ministère du Budget et du Secrétariat d'État chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes, dans l'expérimentation d'un budget sensible au genre. La première édition interviendra en 2020, avec l'obligation pour les services déconcentrés de l'État de mettre en œuvre et de faire remonter les indicateurs sexués. Un projet de loi sur l'autonomie financière des femmes est également annoncé.

Le ministère de la culture détermine à cette fin des critères d'analyse sexuée des bénéficiaires d'un événement culturel et du nombre d'artistes, de metteurs en scène et auteurs subventionnés.

Le ministère de l'agriculture, sous l'autorité de la Haute fonctionnaire en charge de l'égalité des droits femmes-hommes et de la diversité, Françoise LIEBERT, met en œuvre trois volets :

- un volet interne, piloté par le ministère de la Fonction publique, concernant les fonctionnaires du ministère ;
- un volet sur l'enseignement agricole, dans lequel sont examinés sous l'angle du genre le nombre d'élèves formés, diplômés, entrés en activité selon les niveaux et les métiers, l'attribution des bourses ou des aides à la mobilité internationale des élèves ;
- un volet concernant les agricultrices, notamment le nombre d'agricultrices qui s'installent comme cheffes d'exploitation. Le statut des agricultrices a évolué ces dernières années ; cette évolution tend vers l'attribution d'un montant d'indemnité de remplacement et de durée de congés maternité similaire à ceux des autres catégories professionnelles.

Les prérequis

Le budget sensible au genre suppose de disposer de statistiques ciblant les hommes et les femmes sur les thématiques étudiées. Il convient donc de commencer par les définir, si elles n'existent pas, puis de les recueillir. Cela suppose, s'agissant des services de l'Etat, la modification des outils de saisie et d'exécution budgétaire ou des applications métiers propres aux thématiques et aux services concernés. Les services de l'Etat peuvent utilement s'appuyer sur les statistiques produites par les producteurs nationaux de statistiques, qui sont tenus, même si ce n'est pas toujours le cas, de produire des statistiques sexuées et de les exploiter, en application d'une circulaire du Premier ministre de 2000. Suite à un rapport de l'INSEE de 2013, cette circulaire devrait être mise à jour pour fixer de nouveaux objectifs aux producteurs de statistiques.

Des indicateurs et des objectifs chiffrés à atteindre doivent ensuite être définis en fonction du diagnostic révélé par les statistiques.

Il faut également former les agents de l'Etat et les sensibiliser aux enjeux de l'égalité en vue de la mise en œuvre de la remontée des données territoriales ciblées et de leur exploitation.

Il faut enfin faire un effort de rationalisation et d'analyse préventive transversale de la politique publique concernée, pour mettre en cohérence les objectifs de l'ensemble des actions financées, ce qui peut nécessiter des arbitrages et des décisions de nouvelles pistes d'action dans d'autres politiques publiques. Par exemple, comment concilier « réduction de la pollution urbaine par l'usage des deux roues » avec le fait que ce sont majoritairement des femmes motorisées qui déposent quotidiennement leur enfant à l'école ou à la crèche ou qui vont faire les courses dans les supermarchés ? Une question posée peut amener à reconsidérer l'ensemble de l'organisation urbaine, que ce soit en matière d'aménagement urbanistique ou de mobilité.

Les écueils

L'approche qui vient immédiatement à l'esprit en matière d'égalité budgétaire entre les femmes et les hommes est de garantir un montant financier équivalent en faveur des uns comme en faveur des autres. Mais les gestionnaires publics se rendent rapidement compte que cette approche se heurte à un certain nombre d'écueils.

Le renforcement des préjugés de genre

Par exemple en matière de pratique sportive et culturelle. L'égalité sera-t-elle atteinte si un club de danse acrobatique est financé au même niveau financier qu'un club de boxe, ou si le club de boxe et le club de danse sont ouverts et fréquentés autant par des filles que par des garçons ? Une école de

musique doit-elle investir dans l'achat coûteux d'une harpe pour compenser les dotations consacrées par l'école à l'achat de batteries ? Ou bien pourquoi la pratique de la batterie ne serait-elle pas ouverte aux filles et celle de la harpe aux garçons ? Faut-il aménager un coin balançoires dans la cour d'une école pour compenser l'espace consacré au foot ? Même la bonne volonté en matière d'égalité budgétaire peut en réalité aboutir au renforcement des préjugés réducteurs de genre.

Une réflexion plus poussée et plus globale

L'égalité budgétaire n'est donc pas un critère suffisant ; il doit s'accompagner de questionnements plus globaux qui impliquent le repérage et la déconstruction des préjugés de genre dans toutes les politiques publiques. L'ostéoporose, par exemple, est sous-diagnostiquée chez les hommes. L'égalité femmes-hommes peut ainsi parfois nécessiter d'avantage d'argent en faveur d'un des deux genres, pour rattraper la qualité de vie de l'autre.

L'égalité femmes-hommes peut aussi impliquer un questionnement sur la justice sociale de certaines mesures. L'allocation attribuée à un homme ou à une femme du fait de sa situation de handicap est réduite en fonction du revenu du conjoint, ce qui place la personne en situation de dépendance économique vis à vis de son conjoint.

En Bretagne, les jeunes agriculteurs et agricultrices sont éligibles aux aides à l'installation jusqu'à l'âge de 40 ans. Or, on observe que les agricultrices s'installent en moyenne 10 ans plus tard que les hommes. De ce fait, 40% des hommes qui s'installent bénéficient de l'aide, contre 28% seulement des femmes, dont beaucoup s'installent au-delà de l'âge requis. Dans ce cas, l'égalitarisme des enveloppes budgétaires réservées aux uns et aux autres ne favorise pas l'égalité de l'aide. La Bretagne envisage de repousser l'âge limite d'éligibilité des femmes agricultrices à l'aide à l'installation pour favoriser l'équité des aides.

Résultats :

Quelles réalisations effectives dans quel calendrier ?

Il est trop tôt pour constater les réalisations liées à la constitution en cours de budgets sensibles au genre, que ce soit au sein des services de l'Etat qu'au sein de collectivités. Le CESER Occitanie n'a pas été en mesure de prendre connaissance d'un budget existant.

Quelle évaluation du dispositif ?

L'évaluation des budgets sensibles au genre suivra leur réalisation. Le CESER Occitanie sera attentif au suivi des expérimentations ministérielles et à leurs enseignements.

Quel impact ?

L'impact des budgets sensibles au genre dépendra de la qualité de la réflexion globale qui sera menée en amont de la définition des indicateurs et des données statistiques à recueillir dans le cadre d'une politique publique.

II.3 - ANALYSE ET POINTS DE VIGILANCE

II.3.1- Pertinence et plus-value

Adéquation de la réponse à la problématique concernée :

La conscientisation de l'impact des politiques publiques sur les discriminations

L'outil émergent du budget sensible au genre présente l'avantage d'introduire les acteurs publics à la conscientisation de l'impact, le plus souvent involontaire, des politiques publiques qu'ils mettent en œuvre dans la pérennisation, voire dans l'aggravation des inégalités entre les femmes et les hommes dans la société. Il constitue un outil de base pertinent pour repérer ces situations et les quantifier.

La correction et l'anticipation des inégalités de genre

Le budget sensible au genre a vocation à inciter les autorités publiques à corriger les inégalités de genre dans la société générées par les politiques publiques menées et à modifier en conséquence la construction à venir de ces politiques. Il est donc un outil utile à la construction d'une société plus juste.

Echelle pertinente :

L'échelle territoriale d'application du budget sensible au genre n'est pas a priori discriminante pour l'intérêt ou le succès de la démarche.

Effet levier :

Les bénéfices potentiels issus d'un rééquilibrage des actions financées en faveur des femmes ou des hommes devraient avoir un effet levier sur la Justice et le progrès social à l'échelle du territoire national ou local.

II.3.2- Limites et points de vigilance

Les limites

Une approche financière égalitariste peut ne pas être la solution à des situations d'inégalité entre les femmes et les hommes.

La mise en œuvre des budgets sensibles au genre oblige par ailleurs à mener une réflexion globale qui doit interroger la cohérence des politiques publiques et conduire à repenser, par exemple, l'organisation de la situation et de la fonction des équipements et des aménagements urbains ou ruraux.

Les points de vigilance

Il convient de veiller à ce que l'égalité budgétaire en faveur des femmes et des hommes ne favorise pas le renforcement des préjugés culturels qui nourrissent les inégalités de fait et les comportements sexistes. L'égalité ne se réalise pas dans la sectorisation et dans l'opposition, mais dans l'égalité de liberté d'accès aux équipements, aux services, aux loisirs, à la culture, à l'éducation, à l'emploi, à

l'autonomie financière, à la santé, à la liberté de conscience et au libre arbitre ainsi qu'à la vie civique et elle trouve son accomplissement dans la mixité.

La prise en compte de la grille de lecture sexuée des budgets publics ne doit pas conduire les budgets publics à devenir l'outil détourné du suivi de toutes les discriminations vécues par des minorités. La notion même de genre a connu ces dernières années une évolution avec l'apparition de la revendication par certaines personnes d'un genre neutre. Il existe un risque que les différents groupes identitaires présents dans la société se mettent à revendiquer leur prise en compte particulière dans la mise en œuvre des politiques publiques via l'outil budgétaire et dans l'égalité des droits. La mise en œuvre de cet outil requiert donc un consensus social sur le périmètre à lui accorder pour que la pratique budgétaire ne croule pas, à terme, sous de nombreuses pressions sociales.

L'égalité femmes-hommes peut aussi impliquer des mesures en faveur des hommes.

II.4 - CONCLUSIONS ET PRÉCONISATIONS

II.4.1- Conclusions :

Le budget sensible au genre manque à ce jour de réalisations nationales ou locales éprouvées et visibles qui permettent des retours d'expérience, une reproductibilité et un avis étayé sur l'outil. C'est un outil en émergence.

Le budget sensible au genre apparaît toutefois représenter une démarche de conscientisation et d'action corrective pertinente pour les financeurs publics qui acceptent de prendre une part active et de s'engager publiquement dans la recherche d'une égalité réelle entre les femmes et les hommes. Ceux-ci contribuent ainsi à agir en vue d'une société plus juste et plus équitable. Ils contribuent également à lutter contre les préjugés culturels de genre qui favorisent la pérennisation des inégalités et des injustices dans le modèle social.

Les expérimentations en cours mettent d'ores et déjà en exergue que le recours à un budget sensible au genre requiert une large réflexion amont sur le diagnostic social, sur le repérage des effets générés par les dispositifs existants, sur leur quantification objective, sur la définition des objectifs à atteindre, sur les moyens de les atteindre.

Si l'égalité suppose un bénéfice social identique entre les représentants des deux genres, ce résultat peut par ailleurs, selon les situations, ne pas être obtenu par une identité de financement ou d'action, mais par des actions différenciées visant une équité en faveur d'un genre ou de l'autre.

La recherche de l'égalité dans les droits réels ou de l'équité dans les bénéfices sociaux doit toutefois rester respectueuse de la liberté des personnes et ne pas aboutir à un « identitarisme » idéologique négateur du droit des individus à la différence et dommageable à la prise en compte de leurs besoins particuliers.

II.4.2- Préconisations :

Le CESER préconise à la Région Occitanie de s'emparer de cette démarche novatrice au service d'une action qu'elle revendique déjà, qu'elle peut aisément ajouter à son Plan régional en faveur de l'égalité réelle entre les femmes et les hommes et que recommande l'Union européenne dans une instruction dédiée aux budgets sensibles au genre.

Le CESER invite la Région à initier à cette fin la construction d'un corpus d'indicateurs sexués pour ses politiques territoriales, afin de pouvoir poser un diagnostic territorial sur l'impact de ses financements sur les inégalités de genre.

Le CESER Occitanie réitère à la Région sa préconisation, exprimée dans le cadre de son avis sur les orientations budgétaires 2019, de mettre en oeuvre un budget sensible au genre expérimental appliqué à la thématique des interventions régionales dans le domaine du sport.

S'agissant du domaine agricole, le CESER préconise également que la Région procède à la collecte, à l'analyse et à la communication des données sexuées relatives à l'installation des agriculteurs et des agricultrices régionaux qui ne sont pas éligibles à la Dotation Jeunes Agriculteurs et qui sont aidés par la Région, afin de repérer et de corriger les inégalités éventuelles qui seraient corrélées à l'attribution de l'aide régionale.

Le CESER préconise également de développer, dans la mesure du possible, un principe transversal de conditionnalité des aides régionales à la prise en compte d'indicateurs sexués et à la non-aggravation des inégalités de genre par l'action financée.

Le CESER invite également la Région à investir le domaine de l'action culturelle comme vecteur privilégié de l'éducation populaire et du développement d'un vivre-ensemble mixte et pacifié entre les individus.

Le CESER sollicite la mise en oeuvre par la Région de l'article 61-3° de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de la collectivité, en consacrant à cette thématique une partie propre qui rende compte de sa déclinaison dans l'ensemble de ses politiques territoriales ainsi que des résultats et des impacts obtenus, au vu d'objectifs quantitatifs ou qualitatifs à atteindre.

Le CESER préconise que l'action régionale en la matière soit associée ou valorisée dans le cadre du Parcours citoyen sur la laïcité.

LES BUDGETS PARTICIPATIFS

Le CESER Occitanie remercie particulièrement les personnes dont les auditions ont apporté la matière et l'information principales qui ont nourri la contribution ci-après :

Le 12 juin 2019 : M. Kamal CHIBLI, Vice Président de la Région, sur le budget participatif des lycées,

Le 26 juin 2019 :

Table ronde du matin :

- Mme Paulette SALLES, Conseillère départementale de la Haute-Garonne, accompagnée de M. Guillaume CARAYRE, Chef de Projet Mission Démocratie Participative du Conseil départemental.
- Mme Irène MÉFRAIN, Adjointe au maire de TOURNEFEUILLE en charge de l'Environnement,
- Mme Nicole MARTELLY, Présidente du Conseil citoyen de Sète Étang de Thau.

Après-midi :

- Madame Aurélie MAILLOLS, Vice-présidente de la Région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée, en vue d'une présentation de l'expérimentation du budget participatif de la montagne.

Le 26 septembre 2019 :

Audition de M. Philippe MARTIN, Président du Conseil départemental du Gers, sur le budget participatif du Département.

1
2

III. - BUDGET PARTICIPATIF

III.1 - CONTEXTE, DÉFINITION ET PÉRIMÈTRE

III.1.1- Contexte d'apparition :

DANS LE MONDE

La première expérience de budget participatif a été mise en place en 1988 par la ville de Porto Alegre, au Brésil, ville de plus d'un million d'habitants. Les expériences de budget participatif se sont multipliées depuis lors dans plusieurs pays d'Europe, d'Afrique, d'Amérique latine et d'Amérique du Nord. Entre 1269 et 2778 expériences ont été répertoriées à travers le monde avec des modalités et des objectifs différents.¹⁸

EN FRANCE

Les premières expériences françaises datent du début des années 2000. Les budgets participatifs se sont multipliés depuis le renouvellement électoral de 2014. La crise des Gilets Jaunes de 2018 a par ailleurs contribué à ce que les collectivités, Communes, Départements, Régions s'emparent des budgets participatifs pour offrir une marge d'action et de décision aux citoyens sur des projets qui les concernent, dans un contexte de crise de confiance envers les hommes et les femmes politiques élus et les corps intermédiaires représentatifs.

III.1.2- Définition :

Le budget participatif est un processus de démocratie participative dans lequel des citoyens ou des habitants sont invités à voter pour décider des projets d'investissement prioritaires qu'ils souhaitent voir réaliser ou financer par une collectivité, dans la limite d'un plafond financier déterminé par la collectivité. Une fois les projets classés comme prioritaires par les habitants, l'Assemblée de la collectivité territoriale les inscrit dans le budget et les réalise durant l'année budgétaire ou l'année suivante. La décision budgétaire revient donc bien, in fine, aux élus locaux dépositaires du pouvoir budgétaire.

III.1.3- Périmètre :

Les budgets participatifs financent généralement des opérations d'investissement, dans la limite et selon les modalités réglementaires de financement public autorisées. Ils ne constituent pas à ce jour une partie intégrante de la nomenclature budgétaire et comptable des collectivités, mais représentent l'affectation d'un pourcentage ou d'un montant plafond d'une dépense budgétaire votée à une opération de démocratie participative. Il ne s'agit donc pas, pour les citoyens, de se substituer à l'Assemblée élue pour construire, voter et exécuter le budget de la collectivité. C'est l'Assemblée élue qui autorise la démarche et qui en définit le cadre.

¹⁸

Source : wikipédia

III.2 - RETOUR D'EXPÉRIENCES EN OCCITANIE :

III.2.1- A l'échelle communale et infra-communale

La commune de TOURNEFEUILLE (31) :

Contexte :

La commune de TOURNEFEUILLE est une commune de 26 000 habitants, de milieu périurbain, dotée d'une mixité sociale, de centres sociaux et d'une urbanisation en cours d'évolution. Face à un Agenda 21 pléthorique manquant de visibilité, la commune a souhaité resserrer son action participative sur la politique environnementale et sur les enjeux écologiques.

Modalités de mise en œuvre :

La collectivité a consacré 6 mois de travail et 15 réunions à la rédaction du règlement intérieur, au calendrier et au Dossier du participant, avec un comité d'habitants volontaires qui a également contribué à la définition des critères d'éligibilité des dossiers.

La votation citoyenne est organisée au terme d'une « criée au dossier » consistant à la présentation publique des différents dossiers en lice. Le vote se fait dans des urnes. Les jeunes peuvent voter à partir de 11 ans.

La commune fonctionne par appels à projets. Seule une personne morale pouvant toucher une subvention, les habitants qui souhaitent proposer des actions doivent se rapprocher de l'une des 170 associations présentes sur la commune pour que celle-ci accepte d'être maître d'ouvrage et maître d'œuvre et puisse toucher la subvention destinée à l'action. Les projets retenus peuvent bénéficier de 8 000 € maximum. Ils donnent lieu à convention puis à décision de subvention validée par le conseil municipal avant mise en œuvre financière.

Résultats :

Quelles réalisations effectives dans quel calendrier ?

La commune en est à sa troisième édition de budget participatif. Dix projets sont en cours de réalisation et sont quasiment achevés. Ils concernent, par exemple, la réhabilitation d'espaces communaux abandonnés, la réparation de matériels électroniques ou des vélos dans les écoles.

Quelle évaluation du dispositif ?

La commune a réalisé un document d'explication de l'intérêt de l'évaluation intitulé « Pourquoi l'évaluation ? ». L'évaluation est réalisée en continu, de façon participative et collective, à partir de questions évaluatives. Elle donne lieu à un examen en Assemblée plénière, une à deux fois par an, ouverte à tous et à la validation politique de son contenu.

Quel impact ?

La commune a été amenée à adapter sa communication pour favoriser la compréhension et l'appropriation de la démarche et des projets par tous. L'appropriation du processus démocratique prend du temps et nécessite un apprentissage par « pollinisation » (sic) réciproque. Les associations sollicitées pour porter les projets doivent se former au portage de projet d'intérêt général qui n'était pas nécessairement leur vocation première. La population participante bénéficie d'une assez bonne mixité homme-femmes. Elle est essentiellement constituée de jeunes retraités.

Le Conseil citoyen de Sète Ile de Thau :

Contexte :

La Ville de Sète dispose de deux Conseils citoyens agissant comme lien entre l'Etat, les élus et les habitants. Ces deux instances ne bénéficient pas d'un budget participatif mais donnent la parole aux citoyens et leur permettent d'être acteurs dans la mise en place du "Contrat de ville". Les deux Conseils citoyens ont été créés dans les quartiers prioritaires qui bénéficient du Contrat de ville 2014-2020 : centre-ville Ile Sud et Ile de Thau.

Modalités de mise en œuvre :

Mission

Le Conseil citoyen est encadré par la loi et permet aux habitants, au-delà de la participation citoyenne, d'intervenir dans les décisions prises dans le cadre du Contrat de ville, lequel constitue un plan de développement voté à l'échelle intercommunale pour six ans et qui s'appuie sur trois axes : la cohésion sociale, le cadre de vie et le développement économique.

Composition

Les Conseils citoyens sont composés d'habitants tirés au sort qui doivent être représentatifs de la population du quartier, de membres d'associations et d'acteurs de terrain qui participent à une démarche citoyenne.

Une totale autonomie

Contrairement aux Conseils de quartier, le Conseil citoyen ne doit être présidé ni animé par des élus. Les élus et les agents des collectivités et de l'État n'ont donc pas vocation à siéger en tant que membres. Ils peuvent toutefois participer aux travaux dès lors qu'ils sont invités à le faire.

Résultats :

Quelles réalisations effectives dans quel calendrier ?

Le Conseil citoyen de l'Etang de Thau intervient dans le cadre du contrat de ville de l'agglomération du bassin de Thau 2015-2020 qui prévoit une mise en oeuvre opérationnelle transversale, collaborative et coresponsable.

Le contrat s'inscrit dans un processus de co-construction avec les habitants, les associations et l'ensemble des partenaires et acteurs du territoire. Il consiste à définir, avec les habitants qui vivent ou travaillent dans les quartiers les contours d'un futur désirable à l'échéance des six années du Contrat.

La construction et l'animation collective du projet se font au travers d'un processus de co-élaboration et de co-évaluation des projets avec les acteurs de la société civile, habitants, associations, acteurs économiques. La participation citoyenne est intégrée au processus décisionnel, via les conseils citoyens dont les représentants participent aux instances de pilotage du contrat. Le dispositif participatif ne doit pas être cantonné à des fonctions d'information et de consultation mais favoriser le pouvoir d'agir de la population.

Les décisions prises peuvent concerner, par exemple, l'installation d'équipements dans un parc résidentiel, le développement des infrastructures culturelles, sociales et sportives ou encore la mise en œuvre de missions locales pour l'emploi.

Quelle évaluation du dispositif ?

L'évaluation du dispositif se fait au niveau du pilotage du Contrat d'agglomération de Thau et porte autant sur les méthodes que sur les résultats. Elle interroge la pertinence des objectifs, la cohérence des actions au regard des objectifs posés, l'effectivité des engagements pris dans le contrat, l'efficacité d'une action, l'impact sur les habitants, l'efficience d'une action, la gouvernance, les dynamiques partenariales.

Les priorités d'intervention du Contrat de ville peuvent ainsi être révisées pour que les priorités définies et les moyens alloués correspondent bien aux besoins des quartiers au regard des dynamiques observées. Un état des lieux actualisé des quartiers permet de suivre les évolutions de la situation des territoires et d'alimenter les débats des instances de pilotage du contrat.

Quel impact ?

La mobilisation citoyenne :

L'association des habitants se fait par tirage au sort à partir de la liste des locataires des HLM et non à partir de la liste électorale. Les femmes constituent la typologie la plus réactive. Le Conseil citoyen s'efforce également de toucher et d'associer des jeunes, qui répondent peu à ces sollicitations.

La culture de la participation démocratique et de la co-construction n'est pas encore parvenue à modifier les postures institutionnelles entre élus et habitants de quartiers dans ce cadre fortement institutionnalisé et ce dispositif réglementaire descendant. Le Conseil citoyen de l'Étang de Thau ne dispose par ailleurs ni de locaux, de moyens matériels et techniques dédiés, ni d'un budget, à l'exception d'une enveloppe de 1 500 € destinée à l'emploi de jeunes en service civique. Il lui est dès lors difficile de mener une animation participative proactive ou innovante.

III.2.2- A l'échelle départementale

Le Département de la Haute-Garonne :

Contexte :

A la faveur des élections départementales de mars 2015, le Département de la Haute-Garonne a souhaité mettre en œuvre, dès 2016, un changement de méthode et de positionnement dans la gouvernance de la collectivité. Soucieuse d'apporter une réponse à la défiance des administrés, la collectivité a décidé d'introduire dans son organisation une part de culture participative, dont elle était jusque-là dépourvue. Il s'agissait d'un changement de cap radical qui nécessitait une démarche d'acculturation ainsi qu'un temps d'adaptation pour les élus et pour les personnels de la collectivité.

Modalités de mise en œuvre :

Partant de zéro, la collectivité a commencé par se doter d'une mission et d'un service dédiés au dialogue citoyen et à la démocratie participative. Mme Paulette SALLES, Conseillère départementale du canton Toulouse 5 (Empalot, Rangueil), a été déléguée au Dialogue citoyen. Une Mission

« Démocratie participative » a été créée dans les services départementaux pour promouvoir des démarches et des outils de dialogue avec les citoyens.

La collectivité a élaboré, en 2016, un rapport d'orientation fixant les grandes lignes qu'elle souhaitait suivre en matière de dialogue citoyen. Une Charte du dialogue citoyen a été co-construite par les élus, les personnels administratifs et des citoyens. Cette Charte précise les principes (Proximité, écoute, respect, débat, dialogue et transparence, en fraternité, en liberté et en égalité) et les engagements de la collectivité (informer, consulter, concerter, co-construire et agir avec les Haut-Garonnais et Haut-Garonnaises, via la co-construction d'espaces d'écoute et d'expression des besoins, favorisant l'émergence d'une intelligence collective tripartite entre élus, techniciens et citoyens.

Le recueil et la prise en compte des attentes exprimées par les citoyens

La démarche départementale s'inscrit dans la reconnaissance et le respect des rôles institutionnels attribués à chaque partie prenante : les citoyens peuvent témoigner de leurs expériences, exprimer leur avis, leurs attentes et leurs propositions à l'occasion de la construction des projets. Les services du Conseil départemental apportent leur expertise technique et leur connaissance des politiques publiques, des territoires et des acteurs. Les élus prennent en considération l'ensemble des contributions des participants avant de prendre des décisions concernant les projets mis en débat. Ils expliquent ensuite leur choix. Le Département s'engage ainsi sur 4 grands principes d'action :

- Une information complète, claire, pédagogique, objective et compréhensible par tous sur les projets à venir ou en cours.
- Une consultation visant à recueillir la diversité des opinions, des attentes, des besoins ou des projets des citoyens.
- Une phase de concertation qui instaure un dialogue entre les parties prenantes pour rechercher des solutions qui recueillent l'adhésion la plus large possible et permette d'aboutir à un projet qui répond au mieux à l'intérêt général.
- Une phase de co-construction qui consiste à associer l'ensemble des parties prenantes tout au long du projet, de sa définition à son évaluation, en passant par sa mise en oeuvre.

Les élus départementaux sont alors les animateurs du débat public et les garants de la prise en compte des attentes exprimées ainsi que des contraintes techniques, juridiques et financières dans le processus d'élaboration du projet, en amont de la décision finale qui leur incombe.

Le périmètre de la démarche :

La mise en oeuvre du dialogue citoyen départemental concerne les grandes politiques départementales (solidarité, éducation, culture), l'élaboration, l'amélioration et l'évaluation des services publics ainsi que les projets d'action territoriaux. Le Conseil départemental définit chaque année le programme des « chantiers du dialogue citoyen » après consultation des citoyens.

La mise en oeuvre du dialogue citoyen

Le Conseil départemental veut favoriser la participation de chaque Haut-Garonnais et faire vivre le dialogue citoyen avec celles et ceux qui ne s'expriment habituellement pas ou qui sont les plus éloignés des lieux de débat et de la décision publique. Pour cela, il recourt aux méthodes et aux outils

les plus adaptés en termes de lieu, de méthode d'animation, d'horaire, de convivialité, de communication, de mobilisation. Chaque démarche est animée dans un souci d'écoute, de bienveillance et de respect de la parole de chacun et ces principes sont proposés en tant que « règles du jeu » à tous les participants afin que chacun puisse s'exprimer librement.

L'information et la transparence

Le Conseil départemental s'engage à informer très largement les parties prenantes, en veillant notamment à mieux faire connaître les démarches engagées et en mettant à disposition des participants les documents nécessaires à la compréhension des sujets mis en débat et s'attache à rendre accessible à tous l'éventuelle information technique et scientifique. Le site internet du Conseil départemental est un des vecteurs privilégiés de diffusion de ces informations. La collectivité rend également compte, in fine, de la façon dont les éléments issus des démarches participatives ont été intégrés dans la prise de décision et à expliquer les choix retenus.

Des espaces et des outils diversifiés

Le dialogue citoyen peut être organisé à l'échelle départementale ou cantonale. Il peut obéir à une diversité d'approches telles que le tirage au sort, la diffusion de questionnaires, l'organisation d'ateliers de co-construction, de visites de sites, la mise en place de panels.

Résultats :

Quelles réalisations effectives dans quel calendrier ?

Les modalités de mise en œuvre :

Le Département a instauré 4 modalités pérennes de participation citoyenne :

- Les Rencontres de la Démocratie participative, qui favorise les échanges sur la façon de travailler,
- Les Conférences participatives, qui rassemblent des experts sur des thématiques d'actualité,
- Les Petites fabriques, qui associent les citoyens à la définition d'un équipement ou d'un projet,
- Le Fonds de soutien, qui accorde des subventions à des projets portés par les communes de moins de 10 000 habitants et aux 14 communautés de communes.

La mobilisation citoyenne

La typologie des habitants qui participent recoupe plus d'hommes que de femmes, blancs, âgés, aisés. Cette participation n'est pas représentative de la diversité de la population.

Quelle évaluation du dispositif ?

Le Conseil départemental s'engage à évaluer avec les parties prenantes l'atteinte des objectifs en matière de démocratie participative. Une évaluation devrait intervenir à l'automne 2019.

Quel impact ?

La mise en œuvre de la démarche participative a nécessité un temps de formation des élus qui ont dû s'adapter à un changement de posture pour entrer dans des échanges directs avec des citoyens. Ils ont bénéficié de deux modules de formation à la démocratie participative. Il reste du chemin à

parcourir pour entrer dans un processus d'échanges qui ne placent plus les élus sur un piédestal vis-à-vis de la population. Les expériences menées ont amenés les élus à modifier sensiblement les politiques mises en œuvre, par exemple en matière de mixité sociale dans les collèges. L'écoute des positions et des demandes des parents d'élèves a entraîné une réorientation des actions programmées en vue d'une meilleure adéquation aux problématiques de terrain et au vécu des publics concernés. En matière de culture, la politique culturelle adoptée est issue d'un jury citoyen. Le Département a également été amené à poser les bases d'une approche prospective dénommée « Haute-Garonne demain ».

Le Département du Gers :

Contexte :

Le Département du Gers compte 193 380 habitants pour 460 communes, 2 sous-préfectures, Condom (6 675 hab.) et Mirande (3 483 hab.), 17 cantons, 1500 agents et un budget en 2018 de 280 M€. Le Département du Gers met en œuvre ses compétences sociales dans un environnement essentiellement rural et traditionnellement républicain, qui enregistre habituellement de bons taux de participation aux scrutins électoraux. Pour autant, son président, M. Philippe MARTIN, s'est ému, au lendemain des élections présidentielles, de certains résultats électoraux et a souhaité s'engager dans une bataille de reconquête de l'électorat départemental. Il a trouvé dans l'outil émergent du budget participatif une occasion de retisser ou, s'agissant d'une collectivité départementale plus habituée à financer des structures et des organismes qu'au lien direct avec des personnes, de tisser des liens directs avec ses administrés.

La Ville de Paris était déjà engagée dans sa cinquième édition d'un budget participatif et aucun équivalent n'existait encore à l'échelle départementale. Le président du Département s'est alors inspiré de l'exemple pour le proposer à l'Assemblée départementale. Les élus, y compris au sein de sa majorité, ont accueilli la proposition avec réserve, craignant une dépossession de leur pouvoir électif. Chemin faisant, ils sont entrés dans la démarche et en apprécient aujourd'hui les bénéfices et adhèrent à sa poursuite.

Modalités de mise en œuvre :

La co-construction du budget participatif :

Les citoyens ont été associés à la définition même du budget participatif, dès le stade de l'élaboration du règlement intérieur. Une commission citoyenne a été constituée à partir des volontaires qui se sont manifestés à l'issue de la réunion de lancement. Trois ateliers ont alors été consacrés à la détermination des publics qui devaient être autorisés à prendre part au vote. La commission citoyenne a ainsi décidé que les jeunes, mais aussi les résidents étrangers ou les Gersois expatriés, que ce soit à Paris, aux USA ou au Japon, devaient pouvoir participer au scrutin, par voie physique ou par voie dématérialisée via Internet. C'est ainsi que le Département a organisé, à Paris, la tenue d'un bureau de vote pour les Gersois résidant dans la capitale.

Afin de casser les préjugés et les représentations cloisonnées, les trois réunions de la commission citoyenne se sont tenues dans des espaces inattendus sur le territoire départemental : le musée campanaire (consacré aux cloches) de l'Isle Jourdain, une caserne de pompiers, le chapiteau de cirque du CIRCA à Auch.

Le recueil des idées :

L'idée était de ne pas dire « Voici ce que nous vous proposons, êtes-vous d'accord ? », mais « Que voulez-vous faire avec nous ? ». La collectivité n'a pas souhaité solliciter un choix parmi des propositions d'action, mais laisser les citoyens être forces de proposition. Chacune des 460 communes du département a été munie d'une urne qui a servi au recueil des idées de projets de la population.

L'urne communale était en outre amenée sur les marchés par les élus départementaux et communaux qui venaient à la rencontre de la population pour recueillir sur des bulletins-papier et glisser dans l'urne les propositions d'actions. La réponse de la population était favorable quand elle se rendait compte qu'elle était consultée sans demande de contrepartie électorale.

La collectivité a mobilisé une équipe de 5 agents départementaux pour analyser ensuite la faisabilité juridique et technique des idées de projet recueillies. Lors de la première édition, 375 projets sur 1000 ont été retenus comme pouvant être soumis au vote citoyen. Lors de la deuxième édition du budget participatif, la Commission électorale citoyenne a été associée à l'analyse des propositions et à leur requalification en projets réalisables. Le Département s'assurait également que les projets proposés sur une commune ne contrevenaient pas aux projets déjà engagés par la collectivité concernée.

La campagne du vote :

Le Département avait donné aux porteurs des projets soumis au vote la possibilité de faire campagne pour convaincre l'électorat de la pertinence de leur projet et les inciter à voter pour. Il avait mis à leur disposition du matériel de communication, un site Internet dédié, et organisait des déplacements sur les marchés ou des réunions d'information et de présentation des projets dans les halles aux sports. Le Département édite un catalogue de l'ensemble des propositions de projets soumis au vote, qui indique son numéro d'identification, son intitulé, sa localisation, le nom du porteur de projet, le descriptif du projet, le montant de la participation départementale.

Chaque citoyen pouvait voter pour 1 à 6 projets, entrant dans 6 thématiques (Culture et patrimoine, Département intelligent et numérique, Environnement et cadre de vie, Solidarité et développement local, Sport, Transport et mobilité), afin de favoriser l'adhésion des votants à des projets d'intérêt général et non seulement à un projet communal les concernant. La validité d'un projet était acquise dès lors qu'il obtenait au moins trois votes différents.

Résultats :

La mobilisation citoyenne :

Habitué à rassembler moins de 100 personnes lors des meetings politiques, les élus ont eu la surprise de voir arriver 400 personnes aux réunions de présentation des projets, dont 50 à 70% des personnes n'appartenaient pas au cercle des personnes connues des élus. Cela a dans un premier temps déstabilisé les élus et incité la collectivité à casser les codes comportementaux habituels qui établissent une barrière entre le statut des élus et la population. Les élus ont été conviés à prendre place parmi la population et non sur une estrade, afin de favoriser les échanges et la communication dans un langage quotidien et non institutionnel.

Le dépouillement des votes a donné lieu à une journée entière. La collectivité avait jaugé le succès de la démarche lors de la première édition à une participation de 10 000 votes. Au final, 35 000 votes

ont été recueillis, dont 20 000 par Internet et 15 000 par vote-papier, soit l'équivalent de 25% du corps électoral départemental. Lors de la deuxième édition, 47 000 votants se sont exprimés.

Quelles réalisations effectives dans quel calendrier ?

Lors de la première édition du budget participatif, sur les 375 projets défendus par les porteurs de projets, les 41 premiers sélectionnés par les électeurs ont été retenus, à due concurrence du montant de 1 M€ consacré à l'opération départementale. Si un projet n'est pas réalisé, le suivant dans la liste des projets prend sa place dans la limite de l'enveloppe consentie.

Sachant la population gersoise échaudée par les décennies d'attente de la réalisation de la mise à deux fois deux voies de la RN 134, le Département a souhaité mettre un point d'honneur à réaliser les opérations retenues le plus rapidement possible, afin de restaurer sa confiance. 80% des projets ont été réalisés dans l'année. C'est la commune qui était maître d'ouvrage des projets réalisés sur son territoire et qui recevait la dotation départementale pour les réaliser. Les porteurs de projets réalisés ne peuvent représenter un projet lors des éditions ultérieures, afin de favoriser la diversité des porteurs de projets. De même, afin de favoriser une équité territoriale, le règlement intérieur prévoit de retenir, quel que soit le résultat du vote, un projet au moins par canton. Sur les 17 cantons, 3 n'ont pas suscité l'adhésion des votants aux projets proposés. Le Département a toutefois retenu un des projets proposé par canton.

Quelle évaluation du dispositif ?

84% des projets proposés lors de l'édition 2018 du budget participatif ont été issus du milieu rural, 16% du milieu urbain. 34% ont été proposés par des associations, 55% par des individus, 11% par des écoles et des collèges.

Quel impact ?

L'engagement personnel des élus départementaux, au premier rang desquels le président du Département, promoteur et locomotive de l'opération, l'organisation déconcentrée sur le territoire, la remise en cause des cadres habituels de rencontre et de communication entre élus et population ont favorisé une bonne réponse et une bonne mobilisation de la population départementale qui s'est traduite par un vote important, source de légitimité des projets financés.

Les contacts directs des habitants avec leurs élus départementaux, qu'ils ne connaissaient souvent pas et dont ils ignoraient parfois le nom du canton, a rétabli une confiance mutuelle et une appétence de part et d'autre pour l'engagement public.

Le Département a pérennisé la Commission électorale citoyenne qui représente un réservoir d'une centaine de citoyens motivés et qui a vu ses compétences accrues lors de la deuxième édition. La collectivité envisage de la mobiliser non seulement pour les éditions ultérieures du budget participatif, mais en tant que de besoin sur tout débat relatif à un choix local majeur ou sensible, pour vérifier l'adhésion de la population et aider à la décision. La Commission citoyenne tend ainsi à devenir une instance de dialogue permanent entre les représentants élus et les citoyens départementaux. La Commission sera également chargée de suivre dans le temps la pertinence effective de certains projets financés, en vue de leur généralisation éventuelle aux autres sites potentiels (exemple : la mise en accessibilité du lac de Sarramon en vue de l'activité de pêche).

Le Département, dans cette démarche expérimentale, avance en marchant et tire d'une année sur l'autre les enseignements issus de l'édition précédente en termes de méthodologie, d'engagement

citoyen et d'éducation civique. Son exemple fait florès en France et à l'étranger et le président du Département initiateur et leader du projet a été désigné Président d'une commission nationale visant à présenter la démarche aux autres Départements et à favoriser leur recours au budget participatif.

III.2.3- A l'échelle régionale

Le budget participatif des lycées

Contexte :

En charge de la construction, de l'aménagement et des travaux de mise aux normes et de réparation des lycées, le Conseil régional Occitanie a décidé de s'engager au-delà de ses obligations matérielles et d'instaurer un budget participatif des lycées qui incite les jeunes lycéens à prendre part à une démarche participative de transformation et d'amélioration de leur environnement, sous la tutelle du chef d'établissement.

Modalités de mise en œuvre :

L'objectif

Le Conseil régional a décidé de permettre aux 225 lycées publics régionaux volontaires de présenter deux projets pouvant bénéficier de 10 000 € pour un projet d'investissement et de 5 000 € pour un projet de fonctionnement. Ces projets doivent toutefois être à l'initiative des lycéens et non des personnels de l'établissement. Ils ne doivent pas non plus tendre à faire financer par la Région des dépenses qui relèveraient de la compétence de l'Etat, ni à financer des projets pédagogiques. La durée de la démarche a été fixée à trois ans, de 2017 à 2019.

Les cibles

Le budget participatif était ouvert à tous les lycées des 13 départements de la région, dans leur diversité : lycées agricoles, généraux, professionnels, et de tous les milieux, métropoles, milieu urbain, territoire ruraux. La force de proposition et la décision par vote incombaient uniquement aux lycéens des établissements participants.

La procédure

La votation citoyenne n'acquiert de légitimité que si le nombre de votants est suffisamment important au regard du public concerné. La mobilisation des 3 000 élèves d'un lycée nécessite l'engagement entier du chef d'établissement et de l'équipe enseignante dans la démarche, que ce soit pour proposer la démarche, organiser la votation, valider les projets. C'est donc sur la base du volontariat que les lycées dont des élèves proposaient des projets ont pu s'inscrire auprès de la Région pour participer au budget participatif, en réponse à un appel à projets lancé par la Région.

La Région a institué un Comité de suivi des budgets participatifs chargé de la gouvernance de la démarche, une équipe de communication et d'animation, chargée de la formulation des projets.

Les élèves ont dû organiser des débats internes pour parvenir à sélectionner deux projets pour l'établissement à partir de l'ensemble des projets proposés. Ils ont dû organiser des débats démocratiques et user d'arguments et de qualités oratoires pour convaincre leurs pairs de voter pour les projets qu'ils défendaient. Cette expérience les a plongés dans une démarche de

responsabilisation et d'engagement dans une campagne électorale. Le budget participatif donne un pouvoir de proposition et de décision aux jeunes, un espace de projet et d'expression, et les forme à l'éducation civique.

Résultats :

Quelles réalisations effectives dans quel calendrier ?

En 2017, 17 projets ont été financés pour un montant de 45 000 €. En 2018, 18 dossiers ont été financés pour un montant de 54 000 €. En 2019, 21 dossiers sont financés pour un montant de 63 000 €. Soit 162 000 € sur 3 ans. Les crédits relèvent des dotations consacrées à l'éducation et à la jeunesse dans le budget régional.

Les projets financés ont concerné, par exemple, la création d'espaces de détente ou d'espaces partagés, des locaux de pratique artistique ou sportive, des initiatives environnementales, telles que la création d'un jardin potager, la récupération d'eau de pluie, des opérations d'embellissement ou de rénovation, l'achat de mobilier urbain, la lutte contre le gaspillage alimentaire et à la gestion des déchets, à la lutte contre le sexisme et à la sécurité routière.

Quelle évaluation du dispositif ?

L'évaluation mise en oeuvre par la Région était une évaluation de la faisabilité des projets : ex-ante, pour déterminer le caractère réalisable de l'idée, in itinere en lien avec le chef d'établissement pour examiner les conditions de réalisation et de financement, puis pour examiner la capacité de la collectivité à répondre à la demande.

Quel impact ?

Les 58 projets financés ont contribué à améliorer l'environnement de vie des lycées, à mener des démarches de progrès environnementaux et sociétaux, à éduquer les lycéens à l'engagement civique et à la défense de projets collectifs d'intérêt général.

Le budget participatif de la montagne

Contexte :

Le territoire de la région Occitanie est partiellement situé, pour 12 de ses 13 départements, en zone de montagne, que ce soit au Nord avec le Massif central ou au Sud avec les Pyrénées. Pour fédérer et être à l'écoute des enjeux de ces territoires, le Conseil régional Occitanie a créé le Parlement de la Montagne, instance de concertation, qui porte le budget participatif. 8 ateliers territoriaux ont été organisés pour présenter la démarche, notamment dans les Hautes-Pyrénées, le Lot, le Tarn, l'Ariège.

Objectif

Le Conseil régional a souhaité donner à l'ensemble des habitants de la région Occitanie la possibilité de proposer des projets pour la montagne qui pourront bénéficier d'une subvention de 2 000 à 100 000 € par projet, à due concurrence d'une enveloppe totale de 1,2 M€. C'est le budget participatif qui jouit à ce jour de l'enveloppe financière la plus importante. Par ailleurs, ce budget n'est pas déduit de l'enveloppe budgétaire régionale consacrée à la politique territoriale de la montagne mais s'y surajoute. C'est également le premier budget participatif lancé à l'échelle d'une région.

Cibles

Pourront être forces de proposition des particuliers, des porteurs de projet publics, dont les collectivités, ainsi que des associations, des SCOP des SCIP. Les particuliers et les micro-entrepreneurs ne pouvant toucher de subvention, ils devront s'associer à une structure collective maître d'ouvrage pour porter leur projet et toucher la subvention.

Pour être éligibles, les projets devront se situer dans le périmètre réglementaire défini de la zone de montagne dont la cartographie est consultable sur le site Internet de la Région et en outre :

- être expérimental ou innovant,
- ou couvrir un besoin actuellement non couvert.

Modalités de mise en œuvre :

Procédure

Le choix des projets se fera à l'occasion de deux sessions de vote sur l'ensemble de la région, l'une en septembre 2019, l'autre au printemps 2020, après les élections municipales. Le dépôt des dossiers débute au 1^{er} juillet 2019 pour l'une ou l'autre des sessions.

La Région vérifie que le projet répond aux critères exigés et qu'il est prêt à être engagé, notamment en termes de plan de financement, les porteurs de projets devant garantir un minimum de 20% d'autofinancement du projet. Les partenariats public-privé (collectivité-associations) seront privilégiés. La Région ne sera pas maître d'ouvrage ni maître d'ouvrage délégué. Elle subventionnera les maîtres d'ouvrages. Le versement de la subvention interviendra sur justificatif de réalisation.

La communication sur le projet de budget participatif se fera en deux temps : une information générale tous publics sur l'ensemble des budgets participatifs envisagés par la Région, puis une information particulière sur le budget participatif propre à la montagne par voie de presse, réseaux sociaux, vidéos sur des exemples de projets éligibles. Quatre films seront réalisés pour expliquer la démarche. Une enveloppe de 100 000 € sera consacrée à la communication.

Les porteurs de projets pourront être assistés par les chambres consulaires et les Maisons de la Région pour formaliser la présentation de leur projet et le valoriser.

Les 650 membres du Parlement de la montagne serviront de relais de la dynamique. Un kit de communication « Présenter les budgets participatifs » sera disponible.

Un kit de campagne sera disponible pour les porteurs de projet qui pourront aussi réaliser des vidéos de présentation de leur projet pour inciter les électeurs à voter pour lui.

Une plateforme de vote sera mise en ligne.

Résultats :

Quelles réalisations effectives dans quel calendrier ?

Les projets retenus seront tous connus au printemps 2020. Ils seront ensuite réalisés.

Quelle évaluation ?

C'est le Parlement de la montagne qui sera chargé d'évaluer le budget participatif après réalisation.

Quel impact ?

L'impact sera celui de l'apport des projets innovants, expérimentaux ou qui répondront à un besoin non couvert en zone de montagne. Il sera donc concret. La mobilisation de l'ensemble de la population régionale lors du vote permet à celle-ci de s'approprier le territoire et de mettre à l'honneur les territoires de montagne dans la région.

III.3 - ANALYSE ET POINTS DE VIGILANCE

III.3.1- Pertinence et plus-value

Adéquation de la réponse à la problématique concernée :

La démarche de budget participatif vise à rétablir le lien de confiance rompu ou endommagé entre les élus et la population qu'ils représentent et à remobiliser l'appétence de cette dernière dans l'engagement civique, en lui proposant d'être actrice de la transformation de son environnement de vie.

Les différentes collectivités qui ont témoigné de leur expérience ont pu faire valoir une réponse favorable de la population à ce dispositif innovant, directement corrélée à l'investissement et aux moyens qu'elles ont mis en œuvre pour « aller chercher » les citoyens : information, communication, organisation de réunions, présence des élus sur les marchés, etc.

Toutes les collectivités ont mis l'accent sur l'importance de l'engagement humain et du travail d'animation, d'accueil, d'écoute, de reformulation des demandes exprimées que les élus et les responsables administratifs des collectivités ont dû mettre en œuvre.

Toutes ont dressé un bilan positif de la richesse des échanges avec la population et de la motivation créée de part et d'autre par ce dispositif de co-construction de projets et d'éducation à la citoyenneté, au travers, notamment, de la nécessité pour les citoyens forces de propositions de faire une campagne électorale pour convaincre de l'intérêt général de leur projet. Cette démarche a contribué à changer le regard des participants plus habitués à l'individualisme qu'à défendre un projet d'intérêt général.

Les échanges directs entre élus et habitants ont contribué à casser les a priori des uns sur les autres et à rétablir des relations de confiance. Le Département du Gers fait valoir un réservoir d'une centaine de citoyens désormais mobilisables pour de nouvelles mises à contribution démocratiques et l'adhésion d'un quart de la population électorale départementale au vote de sélection des projets.

Du point de vue humain, ces expérimentations de budgets participatifs semblent ainsi avoir gagné le pari du rétablissement d'une communication, d'une confiance, d'une mobilisation et d'une éducation civiques qui ont redonné un tant soit peu de chair et de consistance à la vie démocratique locale et démontré aux participants qu'ils pouvaient être entendus et pris en compte.

Echelle pertinente :

Les budgets participatifs ou les démarches participatives qui ont été présentés ont concerné différentes échelles : la Région, le Département, la Commune, le conseil citoyen. Interrogés sur ce point, les différents intervenants ont considéré que la question de l'échelle territoriale ne présente pas de pertinence particulière, l'intérêt de la démarche de participation citoyenne consistant en

premier lieu dans la mise en relation des citoyens avec les acteurs de la collectivité, via les modalités les plus appropriées à l'échelle du territoire : réunions publiques, campagnes sur les marchés ou sur Internet, vote présentiel ou dématérialisé. Les petites collectivités qui sont naturellement proches de leurs administrés bénéficient d'un avantage à cet égard. Cela ne leur garantit toutefois pas un succès de mobilisation. Les grandes collectivités ont a contrario démontré leur capacité à mobiliser des publics nouveaux. C'est avant tout l'engagement humain, le volontarisme et la déconstruction des cloisonnements institutionnels qui conditionnent le succès et la richesse des démarches participatives. La question des moyens est aussi déterminante que ce soit pour faire connaître la démarche, pour la mettre en œuvre ou pour l'animer.

Effet levier :

Les expérimentations menées notamment par le Département du Gers et par la Région Occitanie, autorisent de nouvelles applications du procédé et sa duplication. Le Département du Gers en est à sa deuxième édition et la Région Occitanie multiplie les consultations.

La multiplication des opérations contribue à installer la démarche dans le paysage démocratique local et à mobiliser la frange de population la plus volontaire et la plus concernée par la problématique proposée.

Le caractère concret, ascendant, en lien avec les préoccupations quotidiennes des intéressés et rapidement réalisables des projets semblent jouer un effet levier sur l'engagement civique des habitants et apporter un début de solution à leur désengagement habituel.

III.3.2- Limites et points de vigilance

Les expérimentations qui ont été présentées bénéficient auprès des citoyens néophytes de leur nouveauté. Cette mobilisation civique devra être éprouvée sur la durée pour pouvoir vérifier l'importance de son appropriation et de son installation comme nouvelle modalité de vie démocratique locale et comme *modus vivendi* innovant au carrefour de la démocratie directe et de la démocratie représentative.

Par ailleurs, la participation de la population étant basée sur le volontariat et non sur un tirage au sort de citoyens à partir d'un panel sociologique représentatif de la population locale, le budget participatif peut favoriser la mobilisation civique et l'action de lobbying d'un groupe sociologique unique de la société, au détriment du reste de la population possiblement victime d'une fracture civique et culturelle.

De même, la votation électronique sur Internet doit impérativement reposer sur la capacité technique de reconnaissance des adresses IP pour empêcher les votes multiples visant à gonfler frauduleusement l'appréciation du résultat de la consultation.

Les citoyens ou les associations les plus avisés peuvent y voir quant à eux l'opportunité d'obtenir un subventionnement classique de façon détournée, sous couvert de participation démocratique. Le Département du Gers tend à se prémunir de ce risque en limitant la capacité de présentation d'un projet à une fois s'il est adopté et en remettant les compteurs à zéro l'année suivante s'il ne l'est pas, obligeant les porteurs de projets qui n'ont pas été retenus à améliorer leur projet et/ou leur campagne électorale, pour espérer pouvoir être retenus l'année suivante.

Néanmoins, un particulier ne pouvant se voir attribuer une subvention, un grand nombre de projets retenus sont portés par des associations qui sont aussi susceptibles de bénéficier de financements

classiques de la collectivité. La modalité de sélection des projets à financer par votation citoyenne peut s'apparenter alors à une mise en compétition des projets associatifs émergents, la collectivité ne finançant pas les projets de subvention classiques non retenus par la votation.

Dans un contexte de contrainte budgétaire forte, le dispositif peut être perçu comme un moyen habile de gérer la pénurie ou la contraction financière, en renvoyant la responsabilité d'une partie du choix des financements sur les habitants. Le Conseil départemental du Gers a toutefois déclaré avoir financé, dans le cadre de ses procédures classiques d'intervention, un projet jugé pertinent au regard de ses compétences administratives bien qu'il n'ait pas été retenu par la votation.

Le recours à l'initiative citoyenne ne doit pas non plus aboutir à ce que les autorités publiques se dédouanent de leurs obligations en matière d'action publique. L'organisation du covoiturage par des associations ne saurait par exemple exonérer l'Etat et la Région de leurs propres responsabilités légales en matière de transports et de mobilité.

Si les expériences présentées ont bien mis en exergue la réponse favorable des habitants rapportée par les collectivités, les auditions n'ont pas permis d'entendre le retour évaluatif direct ni de rapporter une enquête de satisfaction des habitants qui ont été amenés à y participer, qu'il s'agisse de ceux dont les projets ont été retenus ou des autres. Cette lacune ne permet pas de boucler l'appréciation des différentes expérimentations présentées.

Il convient dès lors de rester circonspect face à l'émergence de ce type d'outil dans un contexte de crise majeure de la démocratie et sur l'objectif réel ou affiché des collectivités dans son utilisation. La qualité des modalités de mise en œuvre prévues dans le règlement intérieur de la démarche est dès lors déterminante pour apprécier le niveau d'initiative et de pouvoir de décision réels laissés aux citoyens au regard d'un affichage de communication.

Le CESER est par ailleurs perplexe devant le développement d'un marché privé de sous-traitance en vue de l'accompagnement, de l'animation et de la communication nécessaires à la mise en œuvre des budgets participatifs. Il considère que la démarche, pour toucher au but d'un renouveau démocratique, doit être basée sur l'implication personnelle des élus au contact de la population et sur l'appropriation de la démarche par le personnel administratif de la collectivité. Les auditions réalisées ont montré qu'il s'agissait de la clef du succès et de la satisfaction des participants de part et d'autre.

III.4 - CONCLUSIONS ET PRÉCONISATIONS

III.4.1- Conclusions :

Sous réserve d'une mobilisation et d'un engagement important des élus et des administratifs de la collectivité, assortis de moyens dédiés, et sous réserve d'une évaluation ex-post de la satisfaction des habitants qui y ont participé, l'expérimentation des budgets participatifs, au vu des différents cas présentés, semble un outil propre à rétablir un lien de confiance et de communication entre la population locale et ses représentants.

Dans tous les cas examinés, il semble avoir favorisé une transition culturelle dans les comportements des élus et de la population de nature à renouveler la relation et la vie démocratique locales. En faisant tomber les préjugés défavorables des uns et les peurs relationnelles des autres, l'outil a montré sa capacité à pacifier et à réenchanter la vie démocratique. Ces expériences développent une conception du vivre-ensemble plus ouverte sur la recherche de l'intérêt général et sur une fraternité civique.

L'importance des moyens financiers et humains à lui dédier destine toutefois à priori les budgets participatifs à un recours plus exceptionnel que pérenne et systématique. Certaines collectivités, comme le Département du Gers et la Région Occitanie, semblent néanmoins vouloir instaurer la consultation de la population comme moyen pérenne et structurel de co-construction ou de co-décision sur des sujets circonscrits, pour garantir l'adéquation des réalisations avec les souhaits de la population et son adhésion aux politiques menées, dans l'intervalle des choix et des sanctions électorales. Il restera à vérifier la pérennité de ces intentions au-delà des prochaines échéances électorales. L'adhésion et la mobilisation de la population reste aussi à éprouver dans la durée, au regard d'une proposition qui est à ce jour nouvelle et innovante.

Au demeurant, le budget participatif présente l'avantage d'associer la part des citoyens les plus motivés et les plus en demande de reconnaissance à un processus de prise en compte, sans menacer le modèle de démocratie représentative qui le décide, qui l'encadre et qui en fixe les limites. Il apparaît dès lors comme un *modus vivendi* intéressant au regard de l'impossibilité d'un système global de démocratie directe.

III.4.2- Préconisations :

Attaché à la capacité de proposition des acteurs territoriaux en matière de projets de développement, notamment associatifs, le CESER ne souhaite pas que le budget participatif devienne un outil dévoyé de mise en concurrence des projets associatifs émergents, qui s'ajouterait à la procédure déjà concurrentielle de l'appel à projet. Il souhaite que les collectivités conservent un volet de financement dégagé de toute contrainte restrictive relative au contenu, au périmètre ou aux modalités d'accès aux financements publics.

Sous cette réserve, le CESER est favorable à la poursuite des budgets participatifs, notamment dans les lycées, pourvu que les dépenses réalisées sur le budget régional ne relèvent pas des compétences pédagogiques de l'Etat.

Le CESER préconise même à la Région Occitanie de les amplifier dans les établissements scolaires et de les étendre à des publics scolaires qui n'en bénéficient pas à ce jour, tels que les apprentis ou les lycéens des lycées professionnels. Le CESER considère en effet que la démarche du budget participatif présente un intérêt certain en termes d'éducation civique, de formation à l'engagement et à la responsabilisation et de sensibilisation des jeunes à la contrainte et à la recherche d'un débat démocratique respectueux des droits de chacun, au service d'un objectif d'intérêt général. De ce point de vue, cet outil mis en œuvre de façon volontaire et non obligatoire par la Région représente en effet un investissement utile et un levier efficace en vue de la construction et du renouvellement de la vie démocratique de demain.

Le CESER préconise que les représentants des communautés éducatives (enseignants, jeunes, parents d'élèves, personnel, collectivités, etc.) soient informés, voire impliqués dans la communication, des projets portés par les jeunes dans les établissements.

Le CESER tient à rappeler que les Associations d'Education Populaire sont des vecteurs de formation à la citoyenneté et aux valeurs républicaines de laïcité, de démocratie et de solidarité. La Région peut compléter son offre envers les établissements en sollicitant leur expertise pour accompagner les équipes pédagogiques et les jeunes dans la réflexion et dans la mise en œuvre de leurs projets.

CONCLUSION

Une recherche proactive et expérimentale de solutions adéquates

Le recours par l'État et par les collectivités aux dispositifs financiers des obligations vertes et sociales, aux budgets sensibles au genre ou aux budgets participatifs traduit l'exigence d'une action concrète et efficace au service d'un projet de société, d'un renouveau démocratique ou en réponse à des enjeux environnementaux.

Ces outils subordonnent l'action publique à la prise en compte d'objectifs et d'une grille de lecture qui leur sont à priori extérieurs. Cela dénote le sentiment d'urgence ou d'importance accordé à la réalisation de ces objectifs. Les représentants élus et les représentants de l'État cherchent à l'évidence des réponses aux différentes problématiques posées et sont poussés à agir par des enjeux qui s'imposent désormais comme majeurs.

Ces pratiques nouvelles en sont aux prémices, signe de la transition en cours sur la manière de concevoir l'action publique, sa cohérence, son utilité et sa finalité. Elles recourent des réalités, des enjeux et des pertinences d'échelle divers selon les thématiques :

- **Les obligations vertes**

Les obligations vertes, dédiées au financement d'opérations d'investissement qui contribuent à la lutte contre le réchauffement climatique, constituent un mode de financement réservé à des spécialistes financiers et à des structures qui disposent de moyens budgétaires importants, de personnel qualifié et d'une visibilité internationale suffisants pour intéresser les marchés financiers et pour soutenir l'exigence technique de leur procédure d'émission.

Leur développement exponentiel au sein du marché international des obligations constitue toutefois un signe positif et favorise leur effet levier sur une conversion éco-responsable et vertueuse du modèle mondial de développement. Le marché des obligations vertes est actuellement estimé à 153 milliards d'euros (6,5% du marché obligataire) et devrait, selon les spécialistes que nous avons auditionnés, atteindre 15 à 20% du marché obligataire d'ici dix ans.

L'impact environnemental des obligations vertes s'apprécie pour l'heure d'avantage en termes théoriques d'indicateurs et de calcul de tonnes d'économies d'émissions de gaz carbonés. La mise en évidence de l'impact environnemental local ou planétaire réel sera longue à apparaître. La Banque mondiale estime que les besoins de financements mondiaux pour atteindre une économie mondiale décarbonée et résiliente se chiffrent en milliers de milliards de dollars. Les besoins mondiaux d'investissement d'ici à 2030 sont estimés à 90 000 milliards de dollars. Les besoins de financement de la seule Union Européenne pour atteindre ses objectifs climatiques sont estimés entre 175 et 290 milliards par an. Le marché financier des obligations vertes ouvre ainsi un avenir prometteur aux investisseurs financiers.

Le dispositif financier des obligations vertes n'est toutefois pas exclusif des possibilités d'action offertes à l'humanité en matière de transition énergétique et environnementale. Des emprunts «verts» classiques, accessibles à tous, les complètent et les indicateurs d'impact des opérations financées tendent à devenir des critères d'éco-conditionnalité des aides publiques ou privées accordées.

L'éducation et la sensibilisation des populations mondiales aux enjeux environnementaux contribuent également à modifier les comportements nocifs et destructeurs, sans que ces actions ne donnent nécessairement lieu à une valorisation financière. Cette stratégie dite «du colibri», basée sur la complémentarité et sur l'effet éco-systémique à long terme de pratiques environnementales vertueuses, constitue un facteur au moins aussi fort de conversion et d'amélioration de la vie sur Terre. Le potentiel humain représente en effet, pour sa part, plus de 7 milliards de volontés et dispose, lui aussi, d'un fort potentiel de développement éthique.

- **Le budget sensible au genre**

Outil de repérage, de conscientisation et de correction de l'impact des financements publics sur la pérennisation ou sur l'aggravation éventuelles des inégalités de genre dans la société, le budget sensible au genre peine à émerger en France et dans notre région, en dépit des recommandations et des outils méthodologiques proposés par l'Union Européenne. Il a pourtant vocation à favoriser la construction d'une société plus juste et plus équitable pour les femmes et pour les hommes. Il s'attaque ainsi à des préjugés culturels et à des enjeux de pouvoir ancrés depuis des millénaires dans des sociétés majoritairement patriarcales.

La conscientisation des inégalités et des injustices de genre débute nécessairement par leur objectivation au moyen d'indicateurs quantitatifs. Rien ne peut être valablement entrepris sans ce diagnostic préalable des situations existantes, dans toutes les dimensions de la vie sociale, professionnelle et privée.

Si la situation des femmes et des fillettes dans le monde reste trop souvent dramatique, notamment au sein de pays peu enclins à reconnaître une égalité de droits, peu soucieux du respect des droits universels des êtres humains ou de liberté démocratique, la lutte pour une égalité réelle reste aussi de mise dans les sociétés des pays développés et démocratiques, adossés à des principes humanistes théoriques ; et cette dernière pourrait, parfois, profiter aussi aux hommes.

Les autorités publiques ont un rôle à jouer dans la déconstruction des préjugés de genre qui limitent la liberté et le développement personnel des hommes et des femmes, et dans la construction d'une société plus juste, mixte et pacifiée. Le budget sensible au genre donne à ces autorités publiques une opportunité d'exemplarité et favorise un effet levier sur le changement des comportements sociaux, culturels, politiques, juridiques.

Néanmoins, il convient d'éviter l'écueil et le risque d'une atomisation de la société en différents groupes identitaires, plus ou moins minoritaires, qui revendiqueraient chacun des droits spéciaux via l'outil budgétaire et qui se concevraient comme en compétition avec les autres groupes sociaux. Le budget des collectivités et de l'État n'a pas vocation à devenir un outil de lobbying au service de revendications individualistes au demeurant impossibles à satisfaire par le biais budgétaire. D'autres biais, tels que la voie législative, existent à cette fin.

Il convient avant tout de « faire société », en rappelant les principes républicains de liberté, d'égalité et de fraternité, autour d'un projet commun de vivre-ensemble répondant à l'intérêt général.

La distinction de genre femme-homme, la plus globale au sein de l'humanité, est porteuse d'enjeux assez généraux pour mériter une telle démarche, du niveau mondial au niveau local, sans remettre en question les principes d'égalité, de mixité et de fraternité qui président à l'unité de la vie nationale.

La légitimité de la recherche de l'égalité réelle entre les femmes et les hommes renvoie aussi à l'équilibre démographique mondial des deux genres et à leur égale complémentarité dans le processus de reproduction humaine. Aussi la quête de l'égalité réelle entre les femmes et les hommes ne vise-t-elle pas à une atomisation de la société mais à l'universalisation de la condition humaine et des valeurs humanistes qui fondent l'humanité et son unité. Elle doit cependant permettre la prise en compte des besoins spécifiques des hommes et des femmes et respecter leur liberté existentielle.

- **Les budgets participatifs**

Les budgets participatifs consistent en une délégation de la décision d'affectation d'un montant budgétaire plafonné, consentie par les élus d'une collectivité à la population locale. Les citoyens sont en effet invités à faire connaître à la collectivité, par votation, les actions qu'ils souhaitent que celle-ci finance, à due concurrence du montant budgétaire défini. C'est une façon, pour une collectivité, d'associer les concitoyens à des décisions qui concernent l'amélioration de leur environnement de vie et la qualité des services locaux dont ils bénéficient.

Il s'agit d'une forme innovante d'expression et de participation civiques qui tente de répondre aux frustrations, au déni de confiance et à la demande pressante d'une meilleure écoute et prise en compte exprimés par la population nationale depuis le dernier trimestre 2018 au travers des crises sociales, dont celle dite des « Gilets jaunes ». Le budget participatif permet ainsi d'instiller une dose de démocratie directe dans le modèle républicain de démocratie représentative, sans remettre en question ce dernier.

Fondée sur une libre initiative de la collectivité et sur une libre participation de la population, le budget participatif permet la mobilisation civique des citoyens les plus motivés par la définition de projets d'intérêt général. Le budget participatif représente aussi une forme de sondage de la population sur ses attentes, plus complète et plus concrète qu'un référendum proposant une réponse par « oui » ou par « non », et susceptible d'influer sur la sanction électorale finale en permettant une forme d'expression démocratique itinérante.

Pour les jeunes, il constitue un outil privilégié d'éducation civique, propre à former des futurs citoyens engagés et à renouveler la classe politique. En rétablissant une communication directe et une relation de confiance entre la population et les élus, le budget participatif parvient à partiellement raviver l'appétence populaire pour une participation active à la vie démocratique qui n'a cessé de se dégrader depuis plusieurs décennies. Le processus de consultation est à cet égard fondamental, voire plus important que l'objectif de réalisation des opérations financées.

Pour autant, la démarche de budget participatif ne dédouane pas la collectivité de l'exercice direct de ses compétences et de ses responsabilités en matière de politiques territoriales, ni de sa responsabilité décisionnelle dans un contexte de gestion de pénurie budgétaire. Il s'agit là d'une limite importante à poser, de façon à ne pas faire porter la responsabilité des actions et des financements régionaux sur le choix et sur la décision populaires.

De même, la démarche ne doit pas donner lieu, de façon détournée et non validée par le scrutin électoral, à la réalisation d'actions qui seraient contraires, dans leur esprit et dans leur finalité, aux valeurs de la République et de la démocratie. Aussi le respect de ces valeurs doit-il être clairement affirmé dans le règlement intérieur du dispositif défini par la collectivité comme une conditionnalité de l'éligibilité des actions proposées par les citoyens.

Il faut également avoir conscience des limites du budget participatif, dont la pertinence est fortement dépendante de l'échelle et des réalités territoriales auxquelles il s'applique. Si la dimension communale, intercommunale et départementale permettent encore une animation et une relation directes des élus avec la population, il est impossible, à l'échelle d'une région de 13 départements, de s'engager dans un dialogue direct et interpersonnel source de plus-value démocratique.

La consultation informatique et dématérialisée des citoyens génère une fracture démocratique pour les personnes éloignées de toute connexion informatique ou de la pratique électronique et un risque de surreprésentation d'une fraction socio-culturelle de la population dans les résultats de la consultation.

La participation citoyenne à des débats constructifs et à la proposition de projets d'intérêt général ne va pas de soi pour nombre de personnes éloignées de cet exercice et implique de faire tomber au préalable les préjugés et les craintes relationnelles réciproques. Cela peut aller jusqu'à nécessiter une formation et une mise à niveau des élus et des citoyens, visant à garantir une communication et une compréhension mutuelles satisfaisantes pour tous. La collectivité doit y consacrer des moyens financiers et humains dédiés, un dispositif d'animation, des actions de terrain et la traduction ultérieure des décisions d'initiative populaire en opérations budgétaires effectives.

Enfin, l'outil du budget participatif ne doit pas être un instrument démagogique visant à distraire les citoyens des enjeux de satisfaction des besoins majeurs de développement en leur proposant de choisir, par exemple, la couleur des vestiaires d'un stade. La démocratie participative, si elle doit advenir, doit pouvoir associer les citoyens à une réflexion stratégique en vue de la co-construction d'un projet de société et de développement durable partagé, à des contrôles et à des évaluations de l'action des collectivités et de l'État, et non seulement à des décisions et à des enjeux mineurs.

Le CESER est une institution républicaine de représentation de la société civile régionale habituée à rendre des avis concertés et majoritairement consensuels, forces de propositions constructives, débattus et votés, issus du débat démocratique de ses différentes composantes. Contributeur en vertu de la loi à l'administration régionale et à l'évaluation des politiques publiques, il est un acteur incontournable et par excellence de la représentation et de l'expression institutionnelle de la société. Il est à ce titre particulièrement fondé à prendre part et à mettre en œuvre des opérations de consultation territoriale de la société civile, dans un cadre officiel et respectueux des valeurs de la République.

Un monde en transition

Obligations vertes, budget sensible au genre ou budget participatif, ces trois outils budgétaires émergents ont en commun leur appropriation par des autorités publiques en recherche de solutions pour faire face aux questions majeures qui se posent en ce début de 21^{ème} siècle :

- **Quel modèle de développement ?**

Face aux conséquences catastrophiques d'un modèle de développement éco-irresponsable, comment concilier la satisfaction des besoins d'une population mondiale en augmentation avec l'émergence d'un nouveau modèle de développement durable, éthique et éco-responsable ?

- **Quel modèle de société ?**

Les sociétés des pays développés, portées par des courants de pensée confiants dans une croissance illimitée soutenue par une énergie la plupart du temps fossile et à très bas coût, ont connu, après la seconde guerre mondiale, trente années glorieuses de développement économique qui se sont traduites par une élévation considérable du niveau et de la qualité de vie, d'instruction, de promotion sociale, de consommation et de confort.

Aujourd'hui, en France, avec une croissance très nettement en berne, cet ascenseur social marque le pas. Les générations montantes ont bien souvent le sentiment d'une régression de la qualité de vie par rapport à ce qu'ont connu leurs parents ou grands-parents. La majorité de la population issue des classes supérieure et moyenne dispose aujourd'hui du nécessaire, voire du superflu, pour vivre. Mais la pauvreté augmente et d'autres n'ont pas même le nécessaire. Il faut par ailleurs gérer la subsistance et l'accueil des migrants économiques et des réfugiés politiques ou, bientôt, climatiques, en quête de moyens de survie.

Comment, dans un modèle de développement mondial basé sur la croissance qui trouve aujourd'hui ses limites, tenir la promesse de l'égalité vis-à-vis des plus pauvres, au prix d'une possible régression de nos habitudes de consommation, du niveau de vie et du confort de tous ?

L'enjeu corolaire du modèle mondial de développement est celui de la justice sociale. Cela interroge le principe de la solidarité, notamment nationale, et conduit à un nécessaire questionnement des modalités d'imposition et de leur traduction fiscale, ainsi que de la redistribution de la richesse en vue d'une équité sociale à repenser.

- **Quel modèle de démocratie ?**

Le modèle de démocratie représentative est aujourd'hui mis à mal par l'éloignement croissant et par une certaine perte de confiance qui se sont creusés entre les citoyens et leurs représentants élus. Cette perte de confiance, l'illisibilité et le manque de sens des projets d'avenir, une société en perpétuel changement, ont nourri depuis des décennies des frustrations et une colère sociale qui s'expriment aujourd'hui dans les crises sociales.

Les revendications exprimées sont toutefois fortement disparates selon les groupes sociaux. Les plus pauvres n'en sont pas à réclamer un changement de modèle de développement mais du pouvoir d'achat et de consommation supplémentaire dans le cadre du modèle actuel. Les plus aisés et les plus instruits expriment leur frustration démocratique et demandent à être mieux écoutés et mieux pris en compte dans leurs aspirations. Ils souhaitent être davantage associés à une action de co-construction d'un nouveau modèle de société et de développement. Cela nécessite un changement de culture dans la façon de faire de la politique et de s'engager pour le bien commun.

Comment, dès lors, ré-enchanter la relation et la vie démocratiques, pour refonder un contrat social et une adhésion à un projet international, national ou local partagé, solidaire et désirable, de vivre-ensemble ?

Le CESER Occitanie s'est penché sur ces grandes questions dans le cadre de sa Contribution au Grand débat national du 11 mars 2019, à l'occasion de la saisine par le Gouvernement du Conseil économique, social, environnemental national (CESE) et de la mobilisation de l'ensemble des CESER de France qui s'en est suivie. L'analyse et les réponses apportées sont consultables dans la rubrique «Travaux» du site Internet www.ceser-occitanie.fr.

Si ces trois outils budgétaires émergents sont à considérer d'un œil critique au regard de leurs limites, ils contribuent toutefois à apporter des débuts de réponse pertinents aux problématiques identifiées et ils peuvent être dupliqués.

Leur progression dans le paysage mondial, européen, national et local modifie le regard porté sur les politiques nationales ou territoriales, qui devront être plus concrètes, plus incarnées, plus recentrées sur l'humain et sur l'environnement.

Les organisations du CESER Occitanie doivent pouvoir s'en saisir et mesurer l'impact de ces nouveaux outils, réclamer l'évaluation de leur mise en œuvre ou militer pour leur développement s'ils s'avèrent pertinents pour promouvoir une société plus juste et plus éclairée.

Le CESER Occitanie suivra avec intérêt le développement et les résultats que connaîtront à moyen terme ces différentes démarches innovantes. Ces derniers justifieront des avis complémentaires.

DÉBAT SANS VOTE

DÉBAT SANS VOTE

1^{er} COLLEGE

Madame Clare HART
Pour le 1^{er} collège

2^{ème} COLLEGE

Madame Géraldine RUSCASSIER
Pour la CFDT et l'UNSA

Monsieur Jean-Marie BEZ
Pour le Comité Régional FO

Monsieur Christian TERRANCLE
Pour Solidaires

Madame Chantal GRIN
Pour le Comité Régional CGT

3^{ème} COLLEGE

Madame Béatriz MALLEVILLE
Pour le Groupe Associations et Territoires

Madame Marie-Hélène BOUYGUES
Pour le Groupe Santé, Logement et Cohésion Sociale

Intervention de Madame Clare HART

Pour le 1^{er} collège

Nos remerciements au rapporteur Yves Bailleux-Moreau et à nos collègues de la commission 8 qui ont, par leur assiduité, leur engagement, leur compétence et leur bienveillance, participé à la construction de cette contribution innovante.

Innovante, parce qu'elle a permis de démontrer :

- Sur la forme : que les budgets de la Région, et plus largement des collectivités publiques, méritent toute l'attention des citoyens, des corps intermédiaires et des élus, parce qu'ils reflètent l'état de conscience de la société, démontrent l'impact qu'a l'établissement des budgets, démontrent que les orientations budgétaires sont fondamentales et hautement politiques.

- Sur le fond : que c'est notamment via les orientations budgétaires et, ensuite, via les budgets prévisionnels publics, qu'il est possible de faire évoluer les pratiques démocratiques pour, in fine, répondre aux demandes nouvelles et légitimes de la société.

Un budget est avant tout un acte politique. S'il peut apparaître comme un document comptable et technique, obéissant à une nomenclature de classification précise et réglementaire, un budget est une ambition. Ainsi, le 21^{ème} siècle a vu émerger des préoccupations grandissantes que certaines collectivités ont commencé à associer à leur budget, soit à leur propre instigation, soit sous la pression d'innovations mondiales relayées par l'ONU, par l'Union européenne et par des demandes politiques et sociales nationales ou locales de plus en plus exigeantes sur des enjeux de justice, de participation civique ou de survie environnementale.

L'avis du CESER Occitanie sur sa contribution au grand débat national a été un temps fort de cette période de mandat et l'avis « les chemins de 2040 », porté par la section prospective, et plus généralement par l'ensemble des commissions, nous ont donné envie de poursuivre cette réflexion.

Ce sont des outils émergents et, par définition, ce qui émerge nécessite toute notre attention, nécessite un regard nouveau et ouvert, nécessite une attention pour en éviter les dérives, et nécessite une évaluation neutre, telle que pourra la faire le CESER. Ces sujets sont de la plus haute importance pour l'avenir de notre démocratie

Les 3 outils émergents potentiellement facteurs d'amélioration pour notre société sont les Obligations Vertes et Sociales, les Budgets Participatifs, et les Budgets Sensibles aux Genres

1- Obligations vertes et sociales :

Il faut retenir la volonté des institutions financières de rendre les prêts et emprunts obligataires sensibles à l'environnement et au caractère social. Ces emprunts obligataires doivent également être évalués par des organismes agréés.

La France est devenue championne dans le secteur des obligations vertes et la Région Occitanie s'est emparée du sujet. Avec un emprunt de l'ordre de 200 millions d'euros, dont une part a été utilisée en 2018 et se poursuivra en 2019, sans recourir à un nouvel emprunt.

Les risques sont les dépréciations dues aux contrôles de l'utilisation finale des emprunts et la difficulté d'en assurer l'évaluation.

Les risques sont également le haut degré de qualification pour évaluer et suivre ce type d'emprunts et donc pas forcément à la portée des EPCI de taille modeste.

Les préconisations du CESER portent essentiellement sur les moyens à mettre en œuvre pour le suivi, l'évaluation et les réglementations nécessaires aux exigences de contrôle des établissements prêteurs, mais aussi aux règles européennes.

2- Budgets sensibles aux genres :

Des attitudes et des pratiques culturelles, juridiques, sociales et politiques profondément enracinées perpétuent l'inégalité et la discrimination à l'égard des femmes, tant dans la vie privée que publique, tant en termes de libertés individuelles, que d'accès à l'espace public, aux activités sociales, politiques ou de loisir, d'accès à l'éducation, à l'emploi et à l'autonomie. L'amélioration de la condition mondiale des femmes nécessite un effort d'éducation générant des changements de valeurs, d'attitudes, de pratiques, mais aussi une politique publique proactive et contraignante de lutte contre les violences et les discriminations, relayée par le droit et par la Justice.

En 2002, le Parlement européen a pris une Résolution sur le « Gender Budgeting », soit l'établissement des budgets publics selon la perspective de genre. *(Le Parlement européen souligne que le Gender Budgeting ne vise pas à établir des budgets distincts pour les femmes, mais entend plutôt intervenir sur les budgets publics, car ceux-ci ne sont pas neutres en termes de genre, mais ont un impact différent sur les femmes et les hommes, tant au niveau des recettes que des dépenses ; dans cette optique, le Gender Budgeting implique que, dans tous les programmes, actions et politiques budgétaires, recettes ou dépenses doivent être évaluées et restructurées de manière telle que les priorités et les besoins des femmes sont pris en compte sur la même base que pour les hommes, dans l'objectif final de parvenir à l'égalité entre hommes et femmes).*

La Région Occitanie, a repris cet engagement à son compte et a adopté un « 1er Plan d'actions régional Occitanie en faveur de l'égalité réelle entre les femmes et les hommes 2017-2021 », dans lequel, s'agissant de son action territoriale, elle se fixe l'objectif de « *Progresser vers une égalité réelle entre les femmes et les hommes en intégrant ces enjeux dans les politiques régionales* ». Elle décline cet axe territorial via 5 engagements régionaux et 11 actions prioritaires :

- **Engagement n°1 : Innover avec des actions dédiées à l'égalité femmes-hommes :**

Action prioritaire 1 : Agir en sensibilisant la jeunesse avec le dispositif « Génération Égalité » dans les lycées, CFA/CFAS et les Écoles de la Deuxième chance

Action prioritaire 2 : Soutenir les projets innovants contribuant à l'égalité réelle femmes-hommes, en matière d'égalité professionnelle et de prévention des violences faites aux femmes, via un appel à projets territorial ;

- **Engagement n°2 : Faire de l'éducation et de l'action envers la jeunesse un levier pour atteindre l'égalité entre les filles et les garçons**

Action prioritaire n° 3 : Promouvoir l'égalité filles-garçons dans les dispositifs régionaux en direction de la jeunesse, via des actions éducatives et citoyennes et l'organisation de la manifestation régionales destinées aux jeunes ;

Action prioritaire n°4 : Installer une instance paritaire permanente de concertation de la jeunesse, chargée de travailler sur les enjeux d'égalité entre les filles et les garçons ;

- **Engagement n° 3 : Investir pour une plus grande mixité dans les métiers et dans les filières de formation pour un égal accès des hommes et des femmes à l'emploi**

Action prioritaire n°5 : Mobiliser tous les leviers de l'orientation et de la formation pour atteindre une plus grande mixité dans les métiers et dans les formations ;

Action prioritaire n°6 : Mettre en place des mesures spécifiques en faveur de la mixité filles-garçons dans le Plan apprentissage ;

- **Engagement n° 4 : Contribuer à l'égalité professionnelle dans les entreprises**

Action prioritaire n°7 : Inciter à l'entrepreneuriat au féminin ;

- **Engagement n° 5 : Promouvoir une « culture régionale » de l'égalité femmes-hommes auprès des partenaires pour agir collectivement**

Action prioritaire n°8 : Améliorer la connaissance du territoire sur les problématiques d'égalité femmes-hommes ;

Action prioritaire n°9 : Élaborer une charte des bons comportements pour une prévention du sexisme dans les transports ferrés, routiers et scolaires ;

Action prioritaire n°10 : Organiser chaque année un événement externe et des actions de sensibilisation en interne à l'occasion de la Journée mondiale des femmes le 8 mars ;

Action prioritaire n° 11 : Promouvoir la prise en compte de la dimension égalité femmes-hommes dans la communication interne, externe et par les partenaires régionaux.

A ces 5 objectifs territoriaux, le Conseil régional ajoute des objectifs internes à son administration visant à :

- affirmer l'exemplarité de la Région en tant qu'employeur ;
- et à actionner le levier de la commande publique.

Le CESER Occitanie a par ailleurs préconisé à la Région, à l'occasion de son avis du 18 décembre 2018 sur les Orientations budgétaires 2019, de s'engager dans la mise en œuvre d'un budget sensible au genre, en commençant par une expérimentation limitée à la thématique des interventions régionales en faveur des clubs sportifs, des sportifs et des pratiquants du sport en région Occitanie, avant de la généraliser à l'ensemble de ses politiques territoriales.

La présente contribution nous montre que :

- les budgets sensibles au genre supposent de disposer de statistiques genrées,
- d'indicateurs et d'objectifs chiffrés à atteindre,
- il faut également former les agents publics et les sensibiliser aux enjeux de l'égalité,
- il faut enfin faire un effort de rationalisation et d'analyse préventive transversale.

Le CESER Occitanie réitère à la Région sa préconisation, exprimée dans le cadre de son avis sur les orientations budgétaires 2019, de mettre en œuvre un budget sensible au genre expérimental, appliqué à la thématique des interventions régionales dans le domaine du sport.

S'agissant du domaine agricole, le CESER préconise également que la Région procède à la collecte, à l'analyse et à la communication des données genrées relatives à l'installation des agriculteurs et des

agricultrices régionaux qui ne sont pas éligibles à la Dotation Jeunes Agriculteurs et qui sont aidés par la Région, afin de repérer et de corriger les inégalités éventuelles qui seraient corrélées à l'attribution de l'aide régionale.

Le CESER préconise également de développer, dans la mesure du possible, un principe transversal de conditionnalité des aides régionales à la prise en compte d'indicateurs genrés et à la non-aggravation des inégalités de genre par l'action financée.

Budgets participatifs :

La première expérience de budget participatif a été mise en place en 1988 par la ville de Porto Alegre, au Brésil

Les premières expériences françaises datent du début des années 2000. Les budgets participatifs se sont multipliés depuis le renouvellement électoral de 2014. La crise des Gilets Jaunes de 2018 a par ailleurs contribué à ce que les collectivités, Communes, Départements, Régions s'emparent des budgets participatifs pour offrir une marge d'action et de décision aux citoyens sur des projets qui les concernent, dans un contexte de crise de confiance envers les hommes et les femmes politiques élus et les corps intermédiaires représentatifs.

La démarche de budget participatif vise à rétablir le lien de confiance rompu ou endommagé entre les élus et la population qu'ils représentent et à remobiliser l'appétence de la population dans l'engagement civique, en lui proposant d'être actrice de la transformation de son environnement de vie. Les collectivités ont mis l'accent sur l'importance de l'engagement humain et du travail d'animation, d'accueil, d'écoute, de reformulation des demandes exprimées que les élus et les responsables administratifs des collectivités ont dû mettre en œuvre. Les retours d'expérience en Occitanie ont dressé un bilan positif de la richesse des échanges avec la population et de la motivation créée par ce dispositif de co-construction de projets et d'éducation à la citoyenneté.

Conclusions et Préconisations

Sous réserve d'une mobilisation et d'un engagement important des élus et des administratifs de la collectivité, assortis de moyens dédiés, et sous réserve d'une évaluation ex-post de la satisfaction des habitants qui y ont participé, l'expérimentation des budgets participatifs, au vu des différents cas présentés, semble un outil pertinent à rétablir un lien de confiance et de communication entre la population locale et ses représentants. Il semble avoir favorisé une transition culturelle dans les comportements des élus et de la population, de nature à renouveler la relation avec la vie démocratique locale. En faisant tomber les préjugés défavorables des uns et les peurs relationnelles des autres, l'outil a montré sa capacité à pacifier et à ré-enchanter la vie démocratique. Ces expériences devraient se traduire par une conception du vivre-ensemble plus ouverte sur la recherche de l'intérêt général, et sur une fraternité civique.

Attaché à la capacité de proposition des acteurs territoriaux en matière de projets de développement, notamment associatifs, le CESER ne souhaite pas que le budget participatif devienne un outil dévoyé de mise en concurrence des projets associatifs émergents, qui s'ajouterait à la procédure déjà concurrentielle de l'appel à projet. Il souhaite que les collectivités conservent un volet de financement dégagé de toute contrainte restrictive relative au contenu, au périmètre ou aux modalités d'accès aux financements publics. Nous préconisons que la Région Occitanie amplifie ces processus dans les établissements scolaires et de les étendre à des publics scolaires qui n'en bénéficient pas à ce jour, tels que les apprentis ou les lycéens. Nous considérons que la démarche du budget participatif présente un intérêt certain en termes d'éducation civique, de formation à l'engagement et à la responsabilisation et de sensibilisation des jeunes à la recherche d'un débat

démocratique respectueux des droits de chacun, au service d'un objectif d'intérêt général. De ce point de vue, cet outil mis en œuvre de façon volontaire et non obligatoire par la Région représente en effet un investissement utile et un levier efficace en vue de la construction et du renouvellement de la vie démocratique de demain.

Intervention de Madame Géraldine RUSCASSIER

Pour la CFDT et l'UNSA

Madame la Présidente de la Commission des Finances de la Région,
Monsieur le Président du CESER,
Mesdames et Messieurs les conseillers, chers collègues,
Mesdames, Messieurs,

Je m'exprime ici au nom des organisations CFDT et UNSA au sujet du travail d'exploration mené par la commission budgets/finances du CESER Occitanie depuis ce printemps, sur trois outils budgétaires émergents ; travail animé de main de maître par notre rapporteur Yves Bailleux-Moreau, et dont vous avez pu prendre connaissance à travers sa présentation, mais également à travers le rapport, et particulièrement sa conclusion, rédigés avec talent par notre chargée de mission Dominique-Marie Félix ; il lui a fallu synthétiser les auditions, et surtout nos débats, riches et foisonnants, dans une période déjà bien occupée par la contribution du CESER Occitanie au Grand Débat National, par l'analyse du compte administratif 2018, les Orientations Budgétaires et le Budget Primitif 2020... c'était un vrai challenge ... et il a été relevé avec brio ! Nous n'oublions pas le rôle discret mais efficace de Vitrigny Cam. Merci donc à vous trois.

Les obligations vertes et sociales, les budgets sensibles au genre et les budgets participatifs font actuellement leur apparition dans les actes budgétaires de certaines collectivités territoriales, qui s'en saisissent parfois de façon étonnante.

Le travail de la commission budgets/finances du CESER Occitanie, outre son intérêt pédagogique certain pour mieux comprendre ces nouveaux dispositifs, montre bien cela à travers quelques exemples.

Je n'en citerai qu'un... sans doute celui qui nous a tous le plus déroutés lors des auditions dédiées aux retours d'expériences sur les budgets sensibles au genre...

Quand il nous a été présenté l'achat d'une harpe pour une école de musique, comme un juste « rééquilibrage budgétaire » en faveur des filles, l'école ayant précédemment été dotée d'une batterie onéreuse.

La harpe pour les filles, et la batterie pour les garçons ...

C'est déroutant et cela doit nous interpeller : est-ce cela une politique en faveur de l'égalité réelle entre les filles et les garçons ?

Pour nos organisations, la réponse est clairement : NON.

Et notre préférence va nettement à l'incitation à la pratique de TOUS les instruments par TOUS ! Quel que soit le genre, l'âge, etc. (je ne vous ferai pas l'affront de rappeler ici les 25 critères officiels de discrimination).

Voilà donc un exemple de plus, s'il en était besoin, que l'outil ne fait pas la politique publique, et qu'il peut même la dévoyer.

Cela est vrai également pour les budgets participatifs : nous ne pensons pas que lancer un budget participatif intitulé « ma solution pour le climat », suffit à constituer une vision transversale et stratégique en la matière.

Pire, dans le cas d'appels à projets (car il s'agit bien de cela), dont certains sont lancés sans thématique précise dans tel département ou telle commune, le risque n'est pas nul de voir émerger des contributions carrément contraires aux valeurs de la collectivité... et alors l'articulation entre démocratie participative et démocratie représentative se trouve interrogée, à travers les processus mis en place pour sélectionner les projets.

S'agissant des budgets participatifs, les auditions nous ont aussi montré qu'ils étaient mis en place « à budget constant », et que, concomitamment, on observait donc une baisse des fonds alloués... notamment au fonctionnement du tissu associatif... Cela nous interpelle sur la cohérence d'ensemble.

Au contraire, pour construire une politique volontariste répondant aux nouveaux défis en matière économique, sociale et environnementale, il nous apparaît indispensable de procéder à une analyse fine, à une évaluation des budgets déjà investis les années précédentes, et de leurs effets concrets en terme d'atteinte des objectifs poursuivis.

Ainsi, il nous paraît indispensable de s'appuyer sur des évaluations transversales, qui n'apparaissent généralement pas dans les documents budgétaires, qui sont plus présentés selon une logique « en silos ».

Cette logique d'évaluation transversale, au moyen d'indicateurs « verts et sociaux », la Région Occitanie va devoir y venir pour répondre aux obligations relatives au « green and social bonds » contractés en 2018.

Nous formons le vœu que cet exercice ne soit pas fait « a minima » ; car nous ne doutons pas qu'il soit aisé d'affecter comptablement des investissements judicieusement choisis, pour répondre aux obligations « vertes et sociales » d'un emprunt d'équilibre, quand ce dernier ne représente que 200 millions d'euros sur un budget d'investissements d'1,2 milliard d'euros.

Ce champ restreint est sans doute utile pour une première mise au point d'une démarche d'évaluation pertinente et transversale.

Néanmoins, nous souhaitons qu'il soit rapidement élargi.

Car la CFDT, l'UNSA, et les 52 autres organisations signataires du « Pacte du pouvoir de vivre », pensent que l'évaluation doit être au cœur de la construction des politiques publiques régionales, pour y décliner nos 66 propositions pour refaire société, agir au cœur de l'économie, construire un avenir partagé, et partager le pouvoir.

Sans oublier de faire l'analyse de l'impact des décisions sur les 10 % les plus pauvres de la population d'Occitanie et au regard des Objectifs de Développement Durable.

Pour la CFDT et l'UNSA ces outils budgétaires émergents, que nous avons perçus, au travers des auditions, comme des tentatives, des expérimentations plus ou moins élaborées et abouties pour tenter de retisser le lien distendu entre la population et la classe politique, méritent d'être interrogés et analysés...

... voire même d'être condamnés, s'ils franchissent des « lignes rouges », parmi lesquelles nous listons :

- s'agissant des obligations vertes et sociales :

Faire uniquement du « green-washing » sans changer fondamentalement le modèle de financement des politiques publiques.

- pour les budgets sensibles au genre :

ne pas s'attaquer aux préjugés de genre, ne rien évaluer et poursuivre des financements qui, au contraire, renforceraient les discriminations.

- pour les budgets participatifs :

se contenter d'en faire un affichage purement marketing et substituer une politique de subventions ciblée par une politique d'appel à projets faisant arbitrer les contraintes budgétaires par la frange la plus connectée de la population.

Vous l'avez compris, pour la CFDT et l'UNSA, ce qui compte, avant tout, c'est de faire de ces pratiques budgétaires émergentes des instruments pour une démocratie renouvelée, de véritables outils au service de politiques publiques inclusives, et non l'inverse.
Nous y serons vigilants.

Merci de votre attention.

Intervention de Monsieur Jean-Marie BEZ

Pour le Comité Régional FO

Madame la Présidente de la Commission des finances de la Région,
Monsieur le Président du CESER,
Mesdames et Messieurs les Conseillers, chers Collègues,
Mesdames et Messieurs,

Nous n'interviendrons que sur le troisième de ces outils, les budgets participatifs, en raison de son lien avec le concept de démocratie si vivement bousculé aujourd'hui. Les deux premiers, obligations vertes et sociales et budget sensible au genre ne sont évidemment pas inintéressants mais ils demanderaient tous les deux, et surtout le second, des expressions aussi longues, et peut être plus longues, que le troisième et l'horloge de l'Assemblée ne le permettrait pas.

A proprement parler, il n'existe qu'une forme de démocratie véritable, c'est la démocratie directe, celle pratiquée à Athènes au cinquième siècle avant Jésus-Christ avec cependant un gros défaut, celui de ne concerner que les « hommes libres », citoyens d'Athènes, excluant de ce fait les femmes et les esclaves. La république Romaine, à la même époque, n'avait de république que le nom, ayant été vidée de sa substance et à son profit par le Sénat, qui cooptait ses membres.

Il faut attendre ensuite plus de 2 300 ans pour voir apparaître en Angleterre, puis en France, puis dans d'autres pays d'Europe et aux Etats-Unis d'Amérique, et seulement au XXème siècle en Afrique, une démocratie cette fois non pas directe, sauf dans les rares cas de consultation référendaire, mais représentative, c'est-à-dire exercée par les représentants du peuple, lequel, une fois que ses représentants sont élus, n'a plus voix au chapitre jusqu'aux élections suivantes et peut se voir imposer des choix éventuellement contraires à ceux que le candidat avait indiqués dans sa campagne électorale, puisqu'il n'existe aucun mandat impératif liant l'élu à ses électeurs.

On comprend donc que compte tenu de ces attitudes devenues monnaie courante, les électeurs se soient rebellés et aient souhaité pouvoir intervenir en cours de mandat s'ils estiment avoir été trahis par leur candidat.

Se sont ainsi mises en place diverses formes de démocratie dite participative, qui permettent aux électeurs sinon de décider au même titre que les élus, du moins de participer à la construction de la décision.

Eh bien cette démocratie participative a failli subir un coup d'arrêt dans les territoires, puisque la loi « engagement et proximité » modifiée et votée le mardi 22 Octobre dernier au Sénat remettait en cause les conseils de développement chargés d'organiser la démocratie participative dans les groupements de communes. Il semblerait que depuis l'Assemblée Nationale ait rétabli le texte initial.

La version amendée par les Sénateurs supprimait en effet toute mention des conseils de développement dans la loi, y compris dans le code des collectivités territoriales, et leur disparition dans la loi aurait entraîné fatalement leur effacement de fait.

Alors que l'Acte II du quinquennat est placé sous le signe de la concertation, cette mesure étonne et détonne, surtout dans un moment où il y a une grande demande des citoyens de participer davantage à la vie politique.

Le tirage au sort est la dernière trouvaille. Elle ne fait pourtant que revenir à l'Athènes de Solon et de Clisthène, puisque les membres de la Boule et du Conseil des 500 étaient tirés au sort. Alors, pourquoi pas, à la condition que les tirés au sort soient ensuite convenablement instruits des sujets à débattre, et respectés ; car le mépris engendre la méprise puis la haine et finalement la violence, sans oublier cependant qu'être entendu ne signifie pas forcément être obéi.

Je vous remercie de votre attention.

Intervention de Monsieur Christian TERRANCLE

Pour Solidaires

Madame la Présidente de la Commission des Finances du Conseil régional
Monsieur le Président du CESER,
Mesdames les Conseillères et Messieurs les Conseillers,
Mesdames et Messieurs,

Juste une digression dans ce texte en réaction aux propos liminaires du Président du CESER. Dans sa liste des « captations capitalistiques », il a oublié un exemple parmi les nombreux cités, même si celui-ci est franco/français. Après avoir décidé de la fermeture de l'intégralité des trésoreries de proximité des Finances Publiques, le gouvernement a en effet signé une convention avec la Française des Jeux, juste avant sa privatisation..., pour que soient encaissés produits locaux, taxes, impôts et amendes dans les bureaux de tabac. Comme en conclurait le président du CESER, voilà où on en est !!!

Pour en revenir au thème du jour, nous saluons le travail d'analyse des outils budgétaires émergents par la commission 8 du CESER et nous espérons que la Région s'empare de ces propositions de cette contribution.

Concernant les obligations vertes et sociales, cela démontre une volonté régionale de réaliser des emprunts plus éthiques. Malheureusement, cet outil des obligations vertes et sociales ne permet pas à la Région de s'extraire des investisseurs classiques de type fonds de pensions ou fonds d'investissements. La finance verte, même si elle essaie d'être plus respectueuse que le reste des marchés financiers, reste un outil qui a un impact économique favorisant la spéculation financière. Solidaires considère que c'est essentiellement une opération de « green et social washing » des marchés financiers.

Nous pensons que si la Région souhaite réellement des emprunts éthiques, il est préférable d'emprunter directement auprès des habitant.e.s via un système de type « emprunt citoyen » ou « emprunt civique » qui permet de ne pas emprunter sur les marchés financiers mais directement auprès des habitant.e.s qui chacun.e investit des sommes petites ou grandes auprès de la Région. En 2012, la Région Poitou-Charentes avait lancé, avec une certaine réussite, ce type d'emprunt.

Concernant le budget sensible au genre, c'est un outil tout aussi intéressant, d'autant que ce serait une première en France. Nous avons compris que cela permettrait, d'une part une prise de conscience des investissements orientés vers les hommes ou les femmes et de l'autre des politiques publiques axées sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Cela semble une bonne orientation mais Solidaires sera attentif à ce que cela ne devienne pas une « feminism washing » mais que cela permette réellement d'améliorer la situation des femmes en Occitanie.

Concernant les budgets participatifs, la Région a déjà commencé avec deux systèmes :

- le budget participatif des lycées
- le budget participatif de la montagne

Nous comprenons que la Région souhaite « aller à son rythme sur ce sujet car pour monter correctement des budgets participatifs, il faut être en capacité de mobiliser des outils de participation des habitant.e.s. Or, pour le moment, la Région reste une structure assez peu participative. Et nous avons un doute sur la réelle prise en compte de l'avis des citoyen-nes quand les corps intermédiaires qui les représentent, via le CESER, sont considérés au mieux comme un « poil à gratter », au pire avec une certaine indifférence.

Pour autant, Solidaires garde l'espoir que cela change et notamment que les budgets participatifs des lycées permettent à la jeune génération de se former à la participation citoyenne ou de prendre conscience que celle-ci relève parfois d'un sport de combat, notamment pour les lycées où les décideurs ont détourné l'avis des lycéen.ne.s vers un avis technocratique.

Enfin, nous souhaitons relever que la participation des citoyen.ne.s passe aussi par un engagement direct dans les manifestations revendicatives. Et nous sommes très inquiets, à Solidaires, du jugement qui a été rendu au procès de notre collègue Odile Maurin. La justice lui a refusé le droit de faire valoir ses arguments de défense correctement, elle qui a été blessée lors de cette manifestation se retrouve condamnée à de la prison avec sursis, une interdiction de manifester, des frais énormes à payer à celles et ceux qui lui ont cassé le pied !

Nous espérons que les juges d'appel respecteront les principes des droits de la défense et de la neutralité de la justice. Solidaires tient à apporter son soutien officiel et public à Odile Maurin et à son combat.

Intervention de Madame Chantal GRIN

Pour le Comité Régional CGT

Mesdames, Messieurs les Conseillers,

Le Groupe CGT au CESER, sans écarter les deux premiers outils budgétaires émergents, consacrera les 4 minutes qui lui sont données à porter son avis sur le budget participatif.

Dans son avis sur le Budget participatif, le CESER analyse la démarche comme visant à, je cite : *"rétablir le lien de confiance rompu ou endommagé entre les élus et la population qu'ils représentent et à remobiliser l'appétence de cette dernière en lui proposant d'être actrice de la transformation de son environnement de vie"*.

Après les Conseils de quartier issus de la loi Vaillant de février 2002, où la participation citoyenne était facultative pour les communes de 20 000 à 79 999 habitants et constituée d'élus locaux et de personnes ressources désignées par la mairie, la Loi Lamy de 2014, en créant les quartiers prioritaires de la ville, intègre les citoyens et légitime leur participation en leur assurant indépendance, moyens financiers et logistiques.

La Région, en votant des budgets participatifs, affirme sa volonté politique d'intégrer la population et, si elle a pu évaluer certaines actions qui apparaissent positives, elle doit évaluer la participation citoyenne sur l'ensemble de l'Occitanie.

En effet certains départements d'Occitanie n'ont pas ou peu de quartiers prioritaires répertoriés, et ce parce qu'ils n'en remplissent pas les critères ; densité/ villes et revenu médian.

Doit-on pour autant exclure ces départements, ces territoires, de la participation citoyenne et laisser cette appréciation à la seule volonté des élus? Doit-on revoir les critères et légitimer les conseils citoyens à la dimension des communautés de communes? Des départements ?

La Commission Nationale du Débat Public, dans son rapport rendu en janvier 2019 sur les Conseils citoyens, analyse et porte des préconisations qui devront être considérées et adaptées à l'échelle de notre région.

Afin de confirmer que la participation citoyenne est pour l'Occitanie une valeur ajoutée, il faut analyser les freins à la participation et travailler les conditions pour rendre possible la participation effective de tous les habitants à la politique de la ville, atteindre les publics les plus éloignés.

Le groupe CGT souhaite que notre Région soit un exemple d'équité et qu'elle donne du souffle à la participation citoyenne et un réel pouvoir d'agir.

Notre Région aura alors répondu à l'attente démocratique de ses administré-e-s.

Intervention de Madame Béatriz MALLEVILLE

Pour le Groupe Associations et Territoires

Madame la Présidente de la Commission des Finances de la Région,
Monsieur le président du CESER,
Mesdames les Conseillères, messieurs les Conseillers,

J'interviens pour le groupe « Associations et territoires » du 3ème collège, composé des associations : Mouvement Associatif, Consommateurs, Fondation du patrimoine, Familles et Personnes âgées, Fédérations de parents d'élèves, Sports, Culture, Jeunesse et Education Populaire, étudiants, Politique de la ville, Information Jeunesse, Droits des femmes et planning familial, Environnement, Club de la presse, Pêche et Chasse.

Nous tenons tout d'abord à remercier le travail et l'investissement du Président Bruno Lafage de la commission 8 et du rapporteur de cette contribution, Yves BAILLEUX-MOREAU. Nous tenons tout particulièrement à remercier Dominique-Marie Félix, chargée de mission, et Vitrigny Cam, assistante, pour la qualité de leur travail.

Budget participatif

Le groupe « Associations et territoires » reste circonspect face à l'émergence de ce type d'outil dans un contexte de crise majeure de la démocratie et face à l'objectif des collectivités dans son utilisation.

Les modalités de mise en œuvre prévues dans le règlement intérieur de la démarche sont donc déterminantes pour apprécier le niveau d'initiative et de pouvoir de décision laissés aux citoyens, au regard d'un affichage de communication.

Les différentes auditions d'expérimentations font apparaître que cet outil rétablit le lien de confiance et de communication entre la population locale et ses représentants politiques – à condition que ces représentants soient vraiment impliqués dans le dialogue avec les citoyens.

L'importance des moyens financiers et humains à lui dédier tend vers un recours plus exceptionnel que pérenne et systématique de cet outil.

Attaché à la capacité de proposition des acteurs territoriaux en matière de projets de développement, notamment les acteurs associatifs, le CESER ne souhaite pas que le budget participatif devienne un outil dévoyé de mise en concurrence des projets associatifs émergents, qui s'ajouterait à la procédure déjà concurrentielle de l'appel à projet.

Avec cette réserve, le groupe « Associations et territoires » est favorable à la poursuite des budgets participatifs, notamment dans les lycées, pourvu que les dépenses réalisées sur le budget régional ne relèvent pas des compétences pédagogiques de l'Etat.

Le CESER préconise à la Région Occitanie de les amplifier dans les établissements scolaires et de les étendre à des publics scolaires qui n'en bénéficient pas à ce jour, tels que les apprentis ou les lycéens des lycées professionnels. En effet, nous considérons que la démarche du budget participatif présente un intérêt en termes d'éducation civique, de formation à l'engagement, à la responsabilisation et de sensibilisation des jeunes à la recherche d'un débat démocratique respectueux des droits de chacun, au service d'un objectif d'intérêt général.

Nous préconisons que les représentants des communautés éducatives (enseignants, jeunes, parents d'élèves, personnel, collectivités, etc.) soient informés, voire impliqués dans la communication et l'accompagnement des projets portés par les jeunes dans les établissements.

Le CESER tient à rappeler que les Associations d'Education Populaire sont des vecteurs de formation à la citoyenneté et aux valeurs républicaines de laïcité, de démocratie et de solidarité. La Région peut compléter son offre envers les établissements en sollicitant leur expertise pour accompagner les équipes pédagogiques et les jeunes dans la réflexion et dans la mise en œuvre de leurs projets.

Les obligations vertes et sociales

La quasi-totalité des ressources d'investissement mobilisées en 2018 par la Région Occitanie l'a été au titre d'obligations vertes et sociales. Elles étaient jusque-là financées par des emprunts classiques (la mobilité durable, avec la mise en accessibilité des matériels de transport roulant, la prévention des inondations, la lutte contre la désertification médicale avec la construction de maisons régionales de santé, l'accès à la lecture pour tous, l'attribution d'ordinateurs portables à des lycéens, la distribution gratuite des manuels scolaires).

Le groupe « Associations et territoires » tient à rappeler la nécessité, face aux urgences, sociales, climatiques et démocratiques :

- de conduire une politique exemplaire systématique en matière d'emprunt et de leur utilisation compte tenu des grands enjeux socio-écologiques de la Région (patrimoine exceptionnel, inégalités sociales et territoriales, risques (inondations/submersion, pollutions) exacerbés par le réchauffement climatique) ;
- de renforcer, au travers de ces outils, le rôle de la société civile organisée pour plus de cohésion et ne pas contribuer au travers des budgets participatifs, à amplifier le clientélisme et à disperser et à atomiser les initiatives ;
- de mener une réflexion globale sur l'impact de ses autres investissements, afin de veiller à leur cohérence.

Par exemple, on peut s'interroger sur le recours aux obligations vertes pour financer des ordinateurs portables, dont la composition, le processus de fabrication et le rebus génèrent un impact négatif sur l'environnement.

Les budgets sensibles au genre

L'outil émergent du budget sensible au genre présente l'avantage d'amener les acteurs publics à la prise de conscience de l'impact des politiques publiques qu'ils mettent en œuvre dans la pérennisation, voire dans l'aggravation des inégalités entre les femmes et les hommes dans la société. Il constitue un outil de base pertinent pour repérer ces situations et les quantifier.

L'impact des budgets sensibles au genre dépendra de la qualité de la réflexion globale qui sera menée en amont de la définition des indicateurs et des données statistiques à recueillir dans le cadre d'une politique publique.

Ce qui est à développer par la Région :

- promouvoir l'éducation à l'égalité, notamment via la réalisation d'études et d'analyses des représentations sexuées et sexistes dans les outils éducatifs et via la mixité dans les métiers et

les formations ;

- initier à cette fin la construction d'indicateurs sexués pour évaluer les politiques territoriales, afin de pouvoir poser un diagnostic territorial sur l'impact des financements sur les inégalités de genre ;
- investir le domaine de l'action culturelle comme vecteur privilégié de l'éducation populaire et du développement d'un vivre-ensemble mixte et pacifié entre les individus.

Intervention de Madame Marie-Hélène BOUYGUES
Pour le Groupe Santé, Logement et Cohésion Sociale

Madame la Présidente de la Commission des Finances du Conseil Régional Occitanie,
Monsieur le Président du CESER,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

J'interviens au nom du groupe SANTÉ LOGEMENT ET COHÉSION SOCIALE, du 3^{ème} collège du CESER, composé des organisations suivantes :

- les organisations représentatives du secteur du logement (USH Occitanie M & P, Occitanie Méditerranée Habitat, UNPI)
- les organisations représentatives de la consommation (CLCV, CTCR)
- les organisations représentatives de la solidarité et la cohésion sociale (Fondation Abbé Pierre, Croix Rouge française, Resto du cœur, Fédération des Acteurs de la Solidarité Occitanie) ;
- l'instance régionale d'éducation et de promotion de la santé CREAL
- l'URIOPSS,
- les organismes de sécurité sociale (URSSAF, CARSAT, CAF),
- les associations de personnes en situation de handicap et leurs familles (Comité d'entente),
- les fédérations hospitalières (FHF, FHP, FEHAP),
- la mutualité française,
- Observatoire de la Parité,
- l'Association des Parents d'Elèves Enseignement Libre.

Nous voulons féliciter la commission 8, son rapporteur Yves BAILLEUX MOREAU ainsi que la chargée de mission et la secrétaire rattachée à cette commission pour la qualité de cette auto-saisine qui nous éloigne des chiffres du budget de la Région Occitanie. Cette auto-saisine fait œuvre de prospective sur des outils permettant d'accompagner en toute cohérence la politique financière de la Région. Merci également d'avoir cité les sources les chiffres ou les faits qui sont énoncés en bas de pages.

1 – « Les emprunts verts » ou « green bonds ».

L'évocation de 143 millions de migrants climatiques d'ici 2050 et 26 millions de personnes supplémentaires en situation de pauvreté chaque année au niveau mondial justifie la recherche d'une traduction financière, tant sur le changement climatique qu'au niveau de ses conséquences sociales.

L'inscription de 200 millions d'euros d'emprunt dits verts dans le dernier budget de la Région montre cette préoccupation de cohérence politique, bien décrite dans la contribution, et s'illustre tant sur l'accessibilité des personnes handicapées dans les transports roulants que sur la lutte contre la désertification médicale par la création de maisons de santé ou bien dans la prévention des inondations, si prégnantes ces deux dernières années dans notre région.

Le groupe SLC, tout en reconnaissant la mise en adéquation politique des ressources et de leur emploi, souhaite néanmoins échapper à un éco-blanchiment communicationnel pour que cette orientation politique aille dans le sens d'un réel changement du paradigme actuel, qui privilégie surproduction et surconsommation au niveau planétaire. Ce changement politique doit correspondre à une meilleure prise en compte de l'intérêt général, donner du sens par un retour de l'humain dans les actions de terrain et atténuer le dogme de l'objectif de croissance à tout prix, synonyme de

création de richesses à tout prix, qui ne suscitent parfois que polémiques, frustration et rancœurs dans leur utilisation.

Le groupe SLC partage pleinement les préconisations de la contribution sur la nécessité d'une évaluation périodique de la consommation de ces crédits.

2 – Les budgets participatifs

Le groupe SLC prend acte de la mise en place de façon différenciée de cet outil depuis la dernière élection présidentielle et de son accélération depuis le mouvement dit « des gilets jaunes », en lien avec la remise en question des partis politiques et de leurs élus ainsi que des corps intermédiaires.

Des retours d'expérience présentés par la contribution, ressortent quelques invariants :

- transparence de la démarche,
- recherche de l'intérêt général,
- co-construction de projets entre élus et population,
- modification des rapports élus-citoyens,
- réapprentissage de la citoyenneté,
- réalisation rapide des projets pour crédibiliser la démarche.

Le groupe SLC trouve que ces démarches vont dans le bon sens, même s'il faudra les évaluer sur la durée pour éviter les biais pertinemment évoqués dans la contribution.

Enfin, le groupe SLC insiste sur l'opportunité formidable d'amplifier cette démarche dans les établissements scolaires et professionnels de la région, pour que la jeunesse intègre bien la notion d'intérêt général, qu'elle partage une culture citoyenne faite de fraternité et d'engagement, en intégrant le souci du VIVRE ENSEMBLE.

3 – Le budget sensible au genre ou « Gender Budgeting »

Le groupe SLC se réjouit que la commission 8 ait inclus la question du budget sensible au genre dans cette contribution manifestant le souci de faire vivre l'avis du CESER du 18 décembre 2018. Il partage le souci de conscientisation de l'impact des politiques publiques sur les discriminations et la nécessité de déterminer un corpus d'indicateurs genrés pour les politiques territoriales. Néanmoins, s'il soutient la politique sensible au genre rappelée dans la contribution, il pense qu'il faudra rester vigilants pour ne pas ouvrir la porte à la mise en place d'une mosaïque de sous-budgets que ne manqueront pas de demander toutes les communautés de quelque type que ce soit qui jugent être discriminées.

Le groupe SLC partage les préconisations contenues dans la contribution et souhaite en ajouter une nouvelle : pourquoi ne pas profiter de la compétence de la Région dans le domaine des lycées et des écoles de santé pour mettre en place une promotion de l'éducation à l'égalité dans les représentations sexuées du monde de l'éducation (filières d'enseignement, choix des métiers, etc.).

Le groupe SANTÉ, COHÉSION SOCIALE approuve donc totalement les propositions de cette contribution sur les outils budgétaires émergents

Mesdames et Messieurs, je vous remercie de votre attention.



CESER Occitanie / Pyrénées-Méditerranée

Siège

18 allées Frédéric Mistral
31077 Toulouse Cedex 4
Tél. 05 62 26 94 94
Fax 05 61 55 51 10
ceser@ceser-occitanie.fr

Site de Montpellier

201 av. de la Pompignane
34064 Montpellier Cedex 2
Tél. 04 67 22 93 42
Fax 04 67 22 93 94
ceser@laregion.fr

www.ceser-occitanie.fr



**Conseil Economique, Social et Environnemental Régional
Occitanie / Pyrénées-Méditerranée**