



AdobeStock©Cherries ; ©Sda Productions ; ©Pixel-Shot

## AVIS DU CESER SUR LE BUDGET PRIMITIF 2023 DE LA RÉGION OCCITANIE / PYRÉNÉES-MÉDITERRANÉE

### *Éditorial du Président*

#### *L'avenir se construit chaque jour pour réussir ensemble*

Le Conseil régional a présenté son Budget primitif (BP) 2023 dans un contexte économique incertain et inflationniste, conséquence de l'enchaînement de crises depuis trois ans. La prévision de croissance pour 2023 est établie à 0,6 %, mais une récession n'est pas exclue.

En raison de la flambée du prix de l'énergie en France et en Europe, le risque de délocalisation des entreprises vers des zones géographiques plus attractives de ce point de vue, est réel. C'est ainsi la stratégie de relocalisation et de réindustrialisation affichée en France depuis la crise sanitaire, mais aussi en Occitanie qui risque d'en pâtir, avec des répercussions négatives sur l'emploi.

Le BP 2023, d'un montant de 3,628 milliards d'euros, repose sur trois piliers « *Éducation, Souveraineté économique, Transition écologique* » qui semblent tendre vers un objectif : maîtriser l'avenir ; par la maîtrise des savoirs via l'Éducation et la formation ; par les Souverainetés énergétique, industrielle, alimentaire, agricole ; par l'anticipation, autant que possible, des conséquences du dérèglement climatique via la Transition écologique.

La stratégie financière, précautionneuse et rassurante dans ce contexte incertain permet de maintenir un haut niveau d'investissements. 6,2 milliards d'euros sont ainsi prévus dans le Plan Pluriannuel d'Investissements 2022-2027. La Région Occitanie, l'une des plus dynamiques de France en termes démographique, reste ainsi au premier rang des investissements par habitant. Le contrat de plan État Région 2021-2027 signé le 1er décembre 2022 à Albi soutient cette stratégie d'investissements avec 6,4 milliards annoncés.

Les bases d'une gestion financière saine et maîtrisée étant posées, il faudra beaucoup d'innovations pour assurer un « *Développement juste et durable* » préservant les ressources et les espèces, impérieuse nécessité face à l'inchoatif effondrement de la biodiversité.

Innové, pour répondre aux besoins des populations ; innover pour assurer l'accès à une énergie pilotable et disponible tous les jours de l'année, renouvelable et garante de la souveraineté du pays ; innover pour sécuriser la ressource en eau et son accessibilité à tous les usages et tous les milieux... Le Conseil régional s'y prépare, comme en témoignent la Stratégie régionale pour l'Emploi, la Souveraineté et la Transformation Ecologique (SRESTE), le Schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (SRESRI), le Schéma régional de développement économique et d'innovation (SRDEI) ou encore la Stratégie REPOS 2050 (Région à énergie positive à l'horizon 2050).

Au regard de l'ampleur des problématiques soulevées et compte tenu de l'ambition politique affichée dans ce BP 2023, la mobilisation de tous les acteurs impliqués d'une part, et l'évaluation des politiques publiques mises en œuvre d'autre part, commanderont sans doute le pilotage de la collectivité. Le CESER y contribuera par ses Avis, construits en bonne intelligence et dans le dépassement des postures partisans, et le courage de faire les choix nécessaires pour bâtir notre souveraineté.



Jean-Louis CHAUZY

Président du CESER Occitanie / Pyrénées-Méditerranée



**Bruno LAFAGE**  
Président de la Commission  
Finances - Politiques  
contractuelles - Europe - Suivi et  
Evaluation des politiques publiques



**Jean-Marc VIGUIER**  
Rapporteur

Synthèse de l'Avis voté le 13 décembre 2022 et préparé par  
la Commission Finances - Politiques contractuelles - Europe - Suivi et Évaluation des politiques publiques

## Une approche budgétaire précautionneuse nourrie par des recettes instables et à contre-courant du projet politique

Le BP 2023, confronté à des aléas, notamment une inflation dont les anticipations d'évolution restent incertaines, est prudent et s'inscrit ainsi dans la continuité des Orientations budgétaires. La construction budgétaire est basée sur la préservation, voire l'amélioration, d'une capacité d'autofinancement robuste, gage de solvabilité de la Région Occitanie et de la capacité à investir à moyen et long terme, sans préjudice de la capacité d'endettement future.

La principale ressource fiscale, la TVA introduite dans le BP 2022 en remplacement de la CVAE, est soumise aux aléas conjoncturels et est déconnectée de l'activité économique du territoire. Elle affiche un dynamisme important, avec + 9,6 % en 2022. La collectivité l'anticipe à + 5 % en 2023, puis + 3,6 % en 2024, et + 3 % à partir de 2025. Si l'on peut se réjouir de l'émergence d'une ressource, la TVA, qui s'avère paradoxalement plus avantageuse dans un contexte de crise inflationniste, le CESER regrette que cette principale recette soit largement déconnectée de l'activité du territoire. Cette situation est d'autant plus dommageable que les régions portent la compétence « développement économique » et ne « récoltent » donc plus directement les fruits des actions et politiques menées en ce domaine.

AdobeStock©Bits and Spills



AdobeStock©Niko

Des ressources assises sur la consommation d'énergie carbonée (TICPE) et sur la fiscalité des cartes grises, à contre-courant des objectifs régionaux en matière de réduction des gaz à effet de serre.

La TICPE, deuxième ressource régionale, est structurellement stable, car calibrée depuis 2005 à l'exercice du droit de compensation découlant des multiples transferts de compétences réalisées par l'État. La baisse importante en 2022 (- 16 %) des recettes liées à l'enregistrement des cartes grises s'explique par la diminution des immatriculations associée au verdissement progressif du parc automobile et à l'exonération totale de carte grise pour ces véhicules<sup>1</sup>.



### QUELQUES NOUVEAUTÉS

**Le PLF 2023 (Projet de loi de finances) instaure un fonds vert à destination des régions et fléché sur la réalisation de projets dans les domaines de la rénovation énergétique de l'ensemble des bâtiments publics.**

<sup>1</sup> Cependant, à l'image de nombreux conseils régionaux, la collectivité propose de supprimer les exonérations facultatives du BP2023 en raison du « manque à gagner » (24 M€) induit par cette mesure et pour assurer le financement des actions en faveur de la transition énergétique et des mobilités durables. Le tarif de 44 € par cheval fiscal est maintenu.

En outre sont transférées par l'État à la Région la gestion des mesures non surfaciques du FEADER et la gestion des sites Natura 2000 terrestres. Le transfert des personnels de l'État exerçant cette mission concourt à l'augmentation de la masse salariale.

### Une continuité dans la stratégie financière

**La collectivité est constante et cherche depuis 2016 à maîtriser les dépenses de fonctionnement et la dette (hors période Covid) pour reconstituer et conforter l'autofinancement .**

L'autofinancement brut est la principale ressource de financement des investissements, légèrement supérieure à l'emprunt. Il est fixé à 479 millions d'euros dans le BP 2023 (contre 392 au BP 2022). Ce niveau implique une maîtrise continue des dépenses de fonctionnement dont les principales composantes sont les transports ferroviaires et routiers, la formation, les dotations aux lycées et les dépenses de personnel. En pratique, ces dépenses évolueront à un rythme inférieur à l'inflation.



**Une démarche prudente et avisée sur le recours à l'emprunt puisque l'autorisation de l'emprunt se réduit à 417,5 millions d'euros en 2023.**

De plus, toutes les mobilisations ont été réalisées au cours des premiers mois 2022 via des prêts bancaires pour moitié et des émissions obligataires pour l'autre moitié. Cette anticipation a permis de limiter les charges financières de ces opérations, puisque le taux d'emprunt était de 1,2 % en début d'année pour une maturité moyenne de 20 ans, contre 3,6 % en fin d'année 2022. De plus, plusieurs financements bancaires d'un montant global de 185 millions d'euros ont déjà été contractualisés à un taux moyen de 1,6 % sur 20 ans : ils seront mobilisables dès 2023.

### L'Occitanie conserve son rang de première Région en investissement par habitant



Sur la période 2021-2027, le CPER (Contrat de plan État Région) signé le 1er décembre 2022 à Albi en présence de la Première ministre et de la Présidente de Région prévoit de mobiliser 6,4 milliards d'euros d'investissements pour la Région Occitanie. Ce contrat a pour ambition de répondre à l'évolution démographique de la région (1 million d'habitants supplémentaires d'ici 2050) en renforçant les services publics, notamment dans les territoires ruraux, dans le respect des principes de sobriété et des objectifs de transition écologique.

**6,2 milliards d'euros supportés à 73 % par des ressources propres pour financer le PPI (programme pluri annuel d'investissements) pour la période 2022-2027.**

Ces trois dernières années, l'investissement régional s'élevait autour de 1,3 milliard d'euros (1,29 Mds€ en 2021, 1,37 en 2022, 1,34 en 2023). En raison de la forte mobilisation de l'emprunt qu'ils supposent et qui n'est pas soutenable dans la durée, le Conseil régional prévoit de revenir à l'horizon 2025, à un rythme annuel de 900 millions d'euros jusqu'à la fin de la mandature soit un montant légèrement supérieur au niveau d'avant-crise.

**La recherche d'un modèle de développement juste et durable autour de trois piliers : l'Éducation, la Souveraineté économique, la Transition écologique**

L'Occitanie est première des régions de France pour l'investissement par lycéen tant en matière de construction et de rénovation de lycées que d'aides aux élèves et à leurs familles. Le CESER approuve l'attribution d'ordinateurs, les premiers équipements dans les filières professionnelles, les manuels scolaires, ou encore la gratuité des transports scolaires. Ces actions font de la rentrée scolaire en Occitanie la moins chère de France.

Le CESER note cependant une préoccupation en ce qui concerne les transports scolaires et la garantie de leur maintien dans les zones dépeuplées compte tenu de la difficulté à recruter des chauffeurs et à « calibrer » le nombre de bus en circulation avec les effectifs réels. De plus, le CESER s'inquiète de l'impact de l'augmentation du coût de l'énergie dans les lycées. Il est envisagé de ponctionner le fonds de réserve de certains établissements dont le nombre de mois de disponibilité est supérieur à la norme fixée à 3 mois. Le CESER fait remarquer que cette action peut être perçue comme décourageante et en tout état de cause ne peut être reconduite *ad libitum*.

En ce qui concerne le deuxième pilier, la « Souveraineté économique », le CESER relève sa traduction dans la philosophie des dépenses, en particulier sur la diminution du recours aux GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft), le rapatriement de produits essentiels dans le domaine de la santé notamment ou la production d'énergie décarbonée.

Quant au troisième pilier, la « Transformation écologique », le BP 2023 démontre une compréhension de la situation et de l'urgence à agir. Le CESER salue notamment les actions dans le secteur de la construction avec les bâtiments à énergie positive (BEPOS), la recherche de la qualité environnementale dans la construction et la volonté de se détacher des hydrocarbures. Ces efforts sont positifs, même si l'indépendance énergétique recherchée à travers la stratégie REPOS 2050 n'exonère pas la Région de contribuer à la diminution de l'utilisation d'« énergies grises ».

## Préconisations

### Faire aboutir la nécessaire réforme des finances régionales

3,628 milliards d'euros pour agir, cela semble peu au regard des ambitions portées par les trois piliers du BP 2023 d'une part, et de la vulnérabilité sociale et économique de certains territoires et espaces ruraux et forestiers d'autre part, espaces par ailleurs majoritaires en superficie et porteurs d'atouts pour la transition écologique. Le CESER encourage la Présidente du Conseil régional d'Occitanie, également présidente de Régions de France, à porter ce sujet. En effet, les investissements déployés lors de la première mandature et ceux prévus dans la trajectoire pluriannuelle 2022-2027, qui placent la Région Occitanie au premier rang des investissements consentis par habitant, accentuent sa légitimité et la force de son propos en la matière.

### Evaluer les politiques régionales

Le CESER rappelle qu'il n'a pas vocation à évaluer lui-même le Conseil régional. Il est cependant légitime depuis la loi NOTRe à participer à la coconstruction de l'évaluation des politiques publiques, et salue le travail en cours sur l'un des dix plans du Pacte Vert. Le CESER constate donc avec regret qu'il n'est toujours pas entendu sur sa demande, réitérée depuis 2018, d'une approche budgétaire par le genre qui permettrait d'évaluer l'impact des financements régionaux sur les inégalités entre les femmes et les hommes en Occitanie. Le CESER renouvelle donc sa demande, dans la continuité des précédents avis sur les Orientations budgétaires et Budgets primitifs, et souhaiterait que la Présidente de Région s'en saisisse pour en faire un marqueur de son approche budgétaire, à l'instar de ce qui a été mis en œuvre dans le cadre de l'élaboration du Budget Vert.

### Impulser la coordination de tous les acteurs impliqués dans la transformation écologique

Le besoin de la coordination de l'action publique traverse toutes les contributions des commissions sectorielles du CESER qui ont participé à l'élaboration de l'Avis sur le BP 2023. Un exemple éclairant du besoin de coordination, la problématique des saisonniers. Plus globalement, cette demande de coordination n'est pas étonnante compte tenu des sujets abordés et de l'ampleur des missions à accomplir dans de nombreux domaines (transition écologique et numérique, énergétique, économique, sociétaux, etc.) qui nécessitent une mobilisation des acteurs publics, privés et de la société civile. Le CESER demande à nouveau au Conseil régional d'impulser la coordination de ces actions dans le cadre de la CTAP (conférence territoriale de l'action publique).

## 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](http://www.ceser-occitanie.fr)

L'intégralité de l'Avis est téléchargeable sur le site internet <http://www.ceser-occitanie.fr>  
Chargée de mission : Sandra IMBERT ■ [sandra.imbert@ceser-occitanie.fr](mailto:sandra.imbert@ceser-occitanie.fr) ■ tél : +33 5 62 26 94 92  
Secrétariat : Virginie BONIFAS ■ [virginie.bonifas@ceser-occitanie.fr](mailto:virginie.bonifas@ceser-occitanie.fr) ■ +33 5 62 26 94 82