



©rukanoga

AVIS DU CESER SUR LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES 2023 DE LA RÉGION OCCITANIE / PYRÉNÉES-MÉDITERRANÉE

Éditorial du Président

UN BUDGET SERRÉ, MAIS DES INVESTISSEMENTS SÉCURISÉS

Le rebond économique de l'année 2021 ouvrait des perspectives de croissance forte et durable pour 2022. C'est l'inverse qui s'est produit. Dès le mois de février, l'activité s'est enrayée en raison de l'émergence de nouvelles crises : l'invasion russe en Ukraine, et la guerre aux portes de l'Europe qui dure depuis 9 mois, un nouveau variant Covid-19 Omicron et la stratégie « zéro Covid » en Chine au printemps, les vagues de chaleur et de sécheresse l'été. Ces événements ont eu des conséquences sur les récoltes et les approvisionnements, et donc sur les prix. L'inflation, qui semblait pouvoir être maîtrisée, s'est envolée en 2022.

De ces nouveaux chocs, le plus redoutable à court terme est celui de la flambée du prix de l'énergie en raison de son impact direct sur l'économie : frein à la réindustrialisation et cessation brusque d'activité dans les TPE, l'artisanat et les filières agricoles qui pâtissent en plus des conséquences du dérèglement climatique et du manque d'eau, bien commun.

C'est dans ces circonstances inédites de répétitions de chocs concomitants depuis trois années, que s'est ouvert le Débat sur les Orientations Budgétaires du Conseil Régional d'Occitanie pour l'année 2023. Tous les secteurs étant impactés par les crises (sanitaire, géopolitique, sociale, économique, énergétique, etc.), les marges de manœuvre des institutions publiques, parmi lesquelles les Régions, sont de plus en plus ténues.

Ce contexte explique sans doute la prudence qui émane de ces Orientations budgétaires 2023. L'effort de prospective jusqu'en 2027 atteste aussi le besoin de maîtriser l'avenir.

Pour autant, le maintien à un rythme soutenu des dépenses de fonctionnement et d'investissement manifeste la volonté de poursuivre la construction « *d'un nouvel avenir* » et de transformer « *le modèle de développement* » dans le cadre de la Stratégie Régionale pour l'Emploi, la Souveraineté et la Transformation Ecologique (SRESTE), entre autres.

« *Relier et protéger les habitants* », notamment les plus fragiles, dans une région caractérisée par un taux de chômage et un taux de pauvreté élevés, des disparités territoriales importantes, pourrait relever de l'inattingible au regard des chocs déjà « encaissés » et de l'ampleur des transitions à impulser pour « *accompagner la transformation écologique face au changement climatique* ». La poursuite d'une gestion saine et maîtrisée pour ancrer dans le réel cet objectif ambitieux commandera sans doute le pilotage de l'institution régionale en 2023.

Compte tenu des circonstances, cette stratégie gagnerait en efficacité par une plus grande coordination de l'action publique, au sein de la Conférence territoriale de l'action publique par exemple. De plus, au regard de la rareté des ressources, l'évaluation des politiques publiques apparaît comme une impérieuse nécessité. Le CESER souhaite y prendre toute sa place, en coopération avec le Conseil régional et selon les modalités déjà initiées pour l'évaluation de l'un des dix plans du Pacte vert.

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



Florence PRATLONG
Rapporteure

Synthèse de l'Avis voté le 22 novembre 2022 et préparé par la Commission Finances - Politiques contractuelles - Europe - Suivi et Évaluation des politiques publiques

2023, un contexte général de crises multiples et concomitantes qui rend l'avenir incertain



©Monster Zstudio

Depuis trois ans, les crises se succèdent et se répètent et impactent progressivement tous les secteurs de la vie sociale et économique. La crise de l'offre née du déséquilibre entre les capacités de production et la ferveur de la demande au sortir des « confinements COVID », s'est aggravée en 2022 sous l'effet d'évènements géopolitiques et climatiques (l'invasion russe en Ukraine, nouveau variant Covid-Omicron, canicules et sécheresse). Ces crises ont accentué les difficultés d'approvisionnement, notamment en électricité et gaz ainsi que l'inflation.

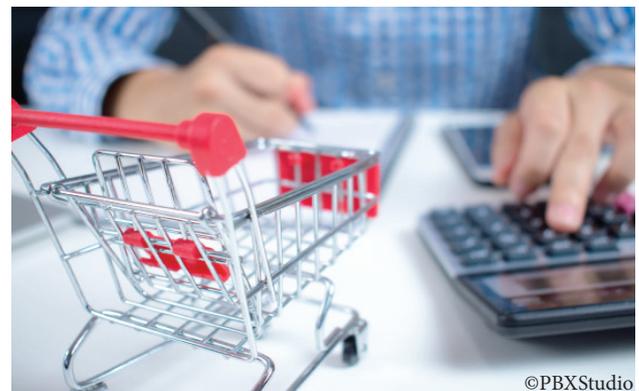
À cette crise de l'offre, engendrant une flambée des prix, s'ajoutent des crises nées de l'inflation (perte de pouvoir d'achat des ménages, baisse des marges des entreprises), auxquelles s'agrègent les conséquences du dérèglement climatique (canicules, sécheresses, inondations, grêles, gels printaniers, etc.) qui s'immiscent dans le quotidien des Français et perturbent la vie économique des entreprises.

Les répercussions de la crise de l'énergie sur les entreprises diffèrent selon les filières, la taille (TPE, PME), le type d'activité

Si aucun secteur n'échappe au choc de la crise énergétique, les activités « énergie intensive » très dépendantes des prix de l'électricité et du gaz, dont l'agroalimentaire, l'agriculture, la métallurgie, la sidérurgie, la chimie, la pharmacie, l'industrie, souffrent particulièrement. Les marges des entreprises de ces secteurs fondent. Or, en Occitanie l'agriculture pèse un poids conséquent, autant que l'aéronautique.

Les individus sont différemment impactés selon leur genre, leurs lieux de vie (éloignés ou pas de leur lieu de travail), leurs modes de déplacements (transports en commun, véhicules individuels), leurs types d'habitat (plus ou moins « énergivore » en fonction de la qualité de l'isolation thermique, tant l'hiver pour chauffer le logement que l'été pour le refroidir)

L'inflation entrave le pouvoir d'achat des ménages. Les plus modestes et précaires subissent de plein fouet l'augmentation des prix de l'énergie, de l'alimentation, du carburant. Parmi eux, les familles monoparentales (24,7 % des familles en France) souffrent particulièrement, car plus vulnérables que les familles « traditionnelles ». Or, 80 % des familles monoparentales sont des femmes, et majoritairement employées à temps partiel. Et les salaires des femmes sont en moyenne inférieurs de 23 % à ceux des hommes. Selon l'observatoire du surendettement publié chaque année par la Banque de France, de plus en plus de femmes seules et de personnes âgées se trouvent en situation de surendettement. 24 % des ménages surendettés sont des femmes seules alors qu'elles ne représentent que 21 % de la population régionale (22 % au niveau national). La région Occitanie est donc un peu plus touchée par ce phénomène des femmes seules saisissant la commission de surendettement.



©PBXStudio

Des orientations budgétaires caractérisées par la prudence et la volonté de maîtriser l'avenir

Les Orientations Budgétaires 2023 sont donc empreintes d'une grande prudence et caractérisées par le choix de maîtriser la dette pour préserver la capacité réelle d'investissement. Le CESER souligne l'effort d'anticipation et de prospective réalisé par le Conseil régional jusqu'à la fin de son mandat.

Instabilité des principales recettes

Depuis 2021 et la réforme de la fiscalité, les recettes sont majoritairement assises sur la TVA, la TICPE, les cartes grises et dans une moindre mesure sur la gestion des fonds européens. Le CESER pointe régulièrement la position contradictoire dans laquelle est placée la collectivité régionale dont les recettes dépendent de la consommation de ressources fossiles, à contre-courant de ses priorités en matière de transition écologique et énergétique.

De plus, le dynamisme des recettes repose en 2022 et 2023 sur la TVA, liée à la consommation et à l'inflation, dont les évolutions sont fluctuantes, ce qui interroge sur la stabilité des ressources futures de la collectivité. En effet, la réforme de la fiscalité locale de 2021 est floue sur les modalités de la redistribution de la TVA, en compensation de la suppression de la CVAE (contribution sur la valeur ajoutée des entreprises), et la ventilation possible à terme entre les régions.

Enfin, les parts liées à la TICPE et aux cartes grises ont vocation à décliner en raison de l'introduction progressive dans le parc automobile des voitures électriques ou hybrides. Le montant global de recettes attendues pour l'année 2023 s'élève à plus de 3 milliards d'euros, ce qui est peu au regard des compétences (transports, aménagement du territoire, éducation, développement économique) qui supposent des investissements conséquents.

Des dépenses très encadrées, pour une maîtrise de l'endettement et le soutien à l'investissement



©Azar

Après une mobilisation importante de l'emprunt ces deux dernières années, la volonté de retrouver un niveau d'investissement moindre est manifeste, mais elle trahit une ambivalence de l'institution coincée entre des impératifs de « bonne gestion » et le volontarisme affiché par ailleurs. À cet égard, le choix de maîtriser la dette (dont le nombre d'années



©andranick123

de remboursement a presque doublé entre 2019 et 2022 passant de 3,8 ans à 6,7 ans) a dû peser. Si le taux d'endettement « a explosé » avec le Covid, il est rassurant de constater que le plan d'extinction de la dette obligatoire est budgétairement provisionné.

Investir pour « relier et protéger les habitants » et « accompagner la transformation écologique face au changement climatique »



©Comofoto

Pour conserver un rythme d'investissement soutenu, malgré une amorce de recul en 2023 (1,2 milliard contre 1,26 milliard en 2022), la collectivité poursuit la contraction de ses dépenses de fonctionnement. L'objectif est de consolider l'autofinancement brut à un niveau proche de 500 millions d'euros, et d'affecter les économies réalisées au financement de l'investissement dont le niveau annuel sera ramené progressivement à 900 millions d'euros à partir de 2025 et jusqu'à la fin de la mandature. Pour rappel, son niveau record de 2021 s'élevait à 1,296 milliard, point d'orgue d'une première mandature caractérisée par un haut niveau d'investissement.

La stratégie financière présentée dans les OB 2023 vise à soutenir les actions dans l'éducation et la formation (via la stratégie SRESTE), les transports et l'aménagement durable du territoire, la transformation écologique face au dérèglement climatique, notamment via le Pacte vert Occitanie et le budget vert, le soutien aux filières et aux produits d'Occitanie, entre autres.

Des nouveaux investissements remarquables, car identifiés comme des manques dans les OB 2022

Le CESER note positivement l'introduction en 2023 du plan de sobriété et d'exemplarité ou encore, l'objectif « REPOS », Région à Énergie Positive en 2050 qui trace un cap dans la transition énergétique.



©netrun78



©VTT Studio

Protéger les plus vulnérables et lutter contre les inégalités

Le CESER souhaite que le BP 2023 explicite les moyens alloués en 2023 à la lutte contre les logements « passoires énergétiques », très chauds en été et très froids l'hiver, dans lesquels la régulation des températures d'ambiance suppose un budget conséquent. Cela pèse davantage sur les plus vulnérables, qui sont déjà impactés par l'envolée des prix de l'alimentation et du carburant.

Le CESER demande aussi la mise en accessibilité du bâti régional et des transports, impérieuse nécessité pour replacer dans leurs droits les personnes en situation de handicap, droit de se déplacer, droit d'accéder aux bâtiments publics, entre autres.

Les inégalités hommes femmes restent un fait sociétal majeur, et ce d'autant plus que face aux crises, les femmes sont davantage impactées que les hommes. Aussi, le CESER réitère avec force sa demande d'élaborer un budget sensible au genre afin d'identifier les mesures potentiellement susceptibles d'accroître ses inégalités, préalable indispensable à l'objectivation du phénomène et à la mise en œuvre de mesures correctives.

Points de vigilance

Malgré les efforts planifiés pour réduire les dépenses de fonctionnement afin de maintenir un niveau d'investissement conséquent tout en ralentissant le recours à l'emprunt, l'augmentation du nombre d'années de remboursement de la dette d'ici la fin du mandat ne fait que ralentir pour atteindre 7,2 ans en 2027. Cette prospective laisse supposer que les contraintes actuelles sont appelées à durer. En outre, dans un contexte inflationniste et de dépendance des recettes de la collectivité à la conjoncture, le CESER s'inquiète d'une possible réactivation de l'encadrement de ses dépenses de fonctionnement via les nouveaux outils de contractualisation « Pactes de confiance » en remplacement des contrats de Cahors.

Face aux incertitudes, un besoin de lisibilité, de coordination et d'évaluation

La société civile d'Occitanie, réunie au CESER, comprend la complexité des arbitrages à réaliser, compte tenu de la complexité des problèmes à gérer, des crises à affronter, de l'ampleur des transitions à opérer. Aussi, le CESER souhaite que ces Orientations Budgétaires se traduisent dans le BP 2023 par **une mise en visibilité des priorités** avec l'affichage des orientations à la hausse ou à la baisse des aides à moyen terme par politique publique. Cette lisibilité est essentielle en ce qui concerne les financements européens, le CPER, ou encore les agences régionales.

Le CESER attend aussi dans le BP 2023 l'affichage des financements dédiés à **l'évaluation des politiques publiques**. Le CESER souhaite être associé à cette évaluation dans la continuité de la démarche impulsée pour évaluer l'un des dix plans du « Pacte vert » actuellement en cours. Depuis 2018, le CESER réitère chaque année sa demande d'analyse budgétaire par le genre et incite le Conseil Régional à faire de cette analyse un marqueur de son approche budgétaire. Il souhaite que soit inscrit dans le budget le financement d'une étude préalable à la mise en œuvre de cet outil.

Enfin, sur des dossiers majeurs et transversaux dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la santé, ou encore de l'anticipation des conséquences du changement climatique, entre autres, le CESER plaide pour la réactivation de la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) afin de favoriser **la coordination de l'action** des différents niveaux de collectivités et de l'État, ou encore de la société civile. Le CESER espère trouver la prise en compte de ses observations et préconisations dans le projet de BP 2023 qui lui sera présenté pour avis le 30 novembre 2022.

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

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 ■ tél : +33 5 62 26 94 92

Secrétariat : Virginie BONIFAS ■ virginie.bonifas@ceser-occitanie.fr ■ tél : +33 5 62 26 94 82