



AdobeStock©Patryk Kosmider

AVIS DU CESER SUR LES ORIENTATIONS BUDGÉTAIRES 2025 DE LA RÉGION OCCITANIE / PYRÉNÉES-MÉDITERRANÉE

Éditorial du Président



DES ORIENTATIONS POUR TEMPS DE CRISES

Nous vivons une époque marquée par une instabilité politique nationale, un endettement public massif, des tensions géopolitiques internationales et des disparités budgétaires en Europe. À cela s'ajoutent des événements climatiques qui nous obligent à repenser nos politiques publiques pour assurer les transitions sociales, énergétiques et écologiques. Le projet de loi de finances 2025 est en cours d'adoption au moment du débat des Orientations Budgétaires 2025 (OB 2025).

Ces orientations budgétaires 2025 de la Région Occitanie s'inscrivent donc dans ce contexte complexe, où la visibilité budgétaire est limitée et où la prudence est de mise.

En dépit de ces défis, la Région a choisi de privilégier des investissements durables dans quatre secteurs clés : le pouvoir d'achat, l'emploi, la santé de proximité et la transition écologique et énergétique.

Ces choix sont certes essentiels pour notre région caractérisée par de forts taux de chômage et de pauvreté, une démographie en hausse, un vieillissement de la population et les conséquences du dérèglement climatique. Mais avec la perte de ressources et l'autonomie fiscale très réduite de la Région, ces choix peuvent être renforcés et trouver une traduction en actions ambitieuses en recourant à une meilleure planification et à l'analyse prospective ; la programmation de budgets répondant aux besoins des populations en contexte de fortes disparités démographiques et socio-économiques, intégrant les enjeux climat, la préservation des ressources naturelles, dont l'eau, les enjeux littoraux et maritimes s'en trouvera ainsi améliorée. La mise en œuvre de dispositifs d'évaluation et de suivi en interne des effets des politiques publiques menées aideront également à éclairer la décision.

Le CESER rappelle qu'il entre dans ses prérogatives telles que la loi le lui confère, de contribuer à l'évaluation des politiques publiques régionales et de conduire des études de prospective territoriale régionale. Notre réussite pour transformer les défis en opportunités et bâtir une région plus résiliente, plus inclusive et plus durable, où chacun peut s'épanouir dépend de notre investissement et de notre capacité à travailler ensemble.

Jean-Louis CHAUZY
Président du CESER Occitanie / Pyrénées-Méditerranée



Karen SERRES
Présidente de la Commission
Finances - Politiques
contractuelles - Fonds européens
- Suivi et Évaluation des politiques
publiques



Claudie HOUSSARD
Rapporteure

Synthèse de l'Avis voté le 17 décembre 2024 et préparé par la Commission Finances - Politiques contractuelles - Fonds européens - Suivi et Évaluation des politiques publiques

Une baisse des recettes impactant inéluctablement les dépenses et les investissements

Ces Orientations budgétaires 2025 de la Région Occitanie ont été construites par le Conseil régional dans un contexte dégradé des finances publiques et sur la base d'un projet de loi de finances (PLF) 2025 non voté. Le Conseil régional a pris en compte l'effort budgétaire de l'ordre de 140 M€ qu'il devra consentir et qui se répartit de la manière suivante dans la trajectoire budgétaire 2023-2027 déjà prévue prudente et plus économe :



1. La TVA devient une quasi-dotation : un manque à gagner 2025 de 52 M€ par rapport à nos anticipations :

confiscation de la dynamique 2025 anticipée à 2,2 % (30 M€) et perte complémentaire (22 M€) liée à l'atterrissage 2024 seulement 0,85 % (après ajustement réalisé en DM mi-2024) ;

2. Prélèvement sur recettes fiscales : 50,9 M€ (plafonnement à hauteur de 2 % des recettes de fonctionnement, hors TICPE droit à compensation), (TICPE Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques) ;

3. Forte baisse de la DCRTP (Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle) : - 22,9 M€ (- 189 M€ pour l'ensemble des Régions) ;

4. Hausse de la cotisation à la Caisse Nationale de Retraites des Agents des Collectivités Locales (CNRACL) : 2025 : 6,9 M€ auxquels se rajoute 1,8 M€ (hausse 2024, initialement compensée, mais qui ne le sera plus), hausse annuelle

anticipée jusqu'en 2030 ;

5. Baisse de 1,8 point du FCTVA (Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée) (passage de 16,4 % à 14,85 %) : moindre recette estimée à 7 M€ (remboursement de l'État de la TVA que les collectivités continuent de payer sur leurs dépenses d'investissements).

Pour faire face à cette situation, le Conseil régional s'appuie sur les 2 principaux leviers à sa portée avec un pouvoir fiscal très limité (TICPE et taxe sur les certificats d'immatriculation) pour financer l'investissement et préserver le fonctionnement. Ceci a pour conséquence d'engendrer :

- une épargne moins importante que prévu initialement en 2024 pour l'année 2025 sur les recettes de fonctionnement constituant l'autofinancement brut ;
- et un montant de l'emprunt plus important que prévu initialement.

Mais une quasi-absence de marges de manœuvre pour préserver la capacité

d'intervention régionale met en évidence pour les collectivités régionales : une maîtrise des ressources limitées, et une autonomie fiscale très réduite, et non compatible avec la transition écologique.

Le CESER intègre parfaitement le manque de visibilité et la complexité des arbitrages que doit opérer le Conseil régional, néanmoins il invite ce dernier à être vigilant sur cette économie de moyens, qui ne doit pas mettre en péril tout un système économique régional déjà en proie aux perturbations internationales et à réfléchir à des mécanismes d'accompagnement et de soutien différents afin de consolider l'économie de production, écoresponsable, contribuer à la souveraineté alimentaire, sanitaire et industrielle dans les secteurs stratégiques, soutenir les populations et leurs territoires ; assurer ainsi la cohésion économique, sociale et territoriale de la région.

Un climat financier délétère à l'international et en France

La croissance mondiale devrait se maintenir à 2,6 % cette année. Compte tenu de la persistance des pressions inflationnistes, les banques centrales restent probablement prudentes quant à l'assouplissement de leur politique monétaire. Les taux d'intérêt mondiaux devraient rester élevés au regard des tendances récentes, pour s'établir autour de 4 % sur la période 2025-2026, soit environ le double des taux moyens enregistrés entre 2000 et 2019. L'inflation mondiale devrait refluer à 3,5 % en 2024, puis 2,9 % en 2025¹.

¹ Données de la Banque Mondiale-Communiqué de presse du 11 juin 2024 -La croissance mondiale se stabilise pour la première fois en trois ans »

Le poids de la dette se confirme

La dette française explose à **3 228 Mds €**, soit 112 % du PIB. Cette situation préoccupante soulève des questions sur la stabilité financière du pays et ses perspectives économiques à long terme. La politique du « quoi qu'il en coûte » mise en place pendant la crise du Covid-19 a laissé des traces profondes dans les finances publiques françaises. Si elle a permis d'éviter un effondrement économique à court terme, cette stratégie a eu

pour conséquence une augmentation spectaculaire de la dette. Certes, la France a été placée sous surveillance par la Commission pour « déficit excessif », mais c'était déjà le cas de 2009 à 2018 ; ce qui n'empêchera pas la dette de se transformer en véritable boulet budgétaire pour la France. La charge des intérêts grimperait de 39 à 72 milliards en 2027, passant de 1,7 % à 2,6 % du PIB, tandis que le déficit pourrait dépasser les 6 % du PIB cette année, très loin des 5,1 % espérés.

L'impact sur l'économie en Occitanie

Le contexte financier et économique délétère va aggraver le financement de besoins investissements réguliers en services et infrastructures dans une région de près de 6 millions d'habitants, très attractive avec 42 000 nouveaux habitants chaque année et impactée par le vieillissement global de sa population, la pauvreté et les changements climatiques. De fortes disparités demeurent selon les départements : la pauvreté est ainsi importante sur le littoral méditerranéen et en Ariège chez les jeunes ; et les inégalités de niveau de vie sont plus importantes dans les grandes aires d'attraction de la région Occitanie.

En Occitanie, comme sur les plans national et européen, de nombreux secteurs font face à des crises conjoncturelles majeures en cette fin 2024. Dans le secteur industriel, il y a une aggravation de la précarité pour les populations les plus fragiles touchées par les fermetures d'usine, les plans de licenciements (près de 250 plans de licenciements en préparation en France, concernant entre 170.000 et 200.000 emploi) ; et dans le secteur agricole, la généralisation des pertes de revenus est renforcée par le risque de conclure dans une économie mondialisée et compétitive des accords pénalisants tels que l'accord de libre-échange du Mercosur.

La Région maintient cependant le cap de ses ambitions

Le Conseil régional affirme sa volonté de privilégier les investissements durables qui répondent aux exigences économiques, environnementales et sociales dans 4 secteurs, avec poursuite de politiques et des nouveautés :

- 1. Les mesures en faveur du pouvoir d'achat :** soutien à la scolarité, politique tarifaire des transports en commun, etc. ;
- 2. L'emploi :** soutien aux entreprises les plus fragiles, à l'agriculture avec des réponses adaptées aux défis climatiques et de souveraineté (soutien au renouvellement des générations, à la viabilité économique des exploitations... et à la viticulture ;
- 3. La santé de proximité :** recrutements de professionnels et investissements dans les Centres de santé ;

4. Le maintien des investissements en termes de transition écologique et énergétique : le plan régional Eau pour le renforcement des infrastructures hydrauliques et la gestion des ressources pour tous les usages avec un effort spécifique sur les départements de l'Aude et les Pyrénées-Orientales, très vulnérables ; logement avec le Plan Habitat durable qui se poursuit en répondant au défi climatique et social : les énergies renouvelables et la stratégie Région à Énergie Positive et ses dispositifs d'accompagnement au développement des filières sur le territoire, la recherche d'une plus grande autonomie et indépendance énergétique.



Mais le CESER s'inquiète des ruptures et de manques identifiés

Le Conseil régional envisage de différer des investissements, de revisiter des dispositifs repris par l'État ou de restructurer des services en vue d'économies budgétaires. Mais le CESER s'inquiète des impacts potentiels sur la qualité des services, l'accès équitable, et la capacité d'adaptation au changement climatique. Les préoccupations concernent notamment :

- Les mobilités ferroviaires, avec l'acquisition différée de matériel roulant ferroviaire. Le Conseil régional a indiqué vouloir revisiter la Convention d'exploitations des trains liO, or elle ne comporte pas de clause de revoyure, ce que le CESER n'a cessé de faire remarquer et c'est une des préconisations phares du CESER dans son Avis du 21 mars 2023 sur la convention liO Train 2023-2032.
- La rénovation énergétique : la mesure Rénov'Occitanie gérée par l'Agence AREC doit être revisitée à la suite du déploiement de France Rénov' par l'État afin d'éviter les doublons. Que deviennent les 31 guichets répartis sur le territoire ?
- La formation professionnelle, l'apprentissage : avec la baisse des fonds de l'État, le CESER préconise d'être attentif aux besoins en maintenant le financement de la formation collective et des centres de formation.

- La gestion de l'eau : la prise en compte des besoins croissants liés à l'augmentation de la population régionale (habitants permanents et saisonniers) n'est pas suffisamment développée ; une vision prospective est nécessaire pour anticiper ces évolutions démographiques.
- Le littoral et l'économie bleue : les ambitions affichées dans le Plan littoral 21 d'adaptation du littoral aux conséquences du dérèglement climatique et de gestion intégrée du trait de côte seront-elles assurées au vu des arbitrages faits ?
- La fusion des agences régionales, passant de 7 à 3. Le CESER souhaite suivre cette restructuration qui affecte également les Agences du domaine culturel. Il insiste pour que ces fusions ne se fassent pas au détriment de la qualité des services rendus, de leur disponibilité sur le territoire, et de l'économie locale.

Avec cette baisse de financements, ne faudrait-il pas se recentrer sur certaines priorités ?

Bien que tous les secteurs puissent sembler importants et prioritaires, il est indispensable dans un contexte budgétaire tendu de prendre en considération la diminution des moyens, et de mettre en œuvre des politiques publiques adaptées où l'humain reste au cœur des actions sur les besoins essentiels : s'éduquer, se loger, se nourrir, se soigner, accéder à la culture, se déplacer, tout en respectant les limites d'exploitation des ressources naturelles planétaires.

Le CESER attire l'attention sur la nécessité de mettre en place un arbitrage des financements, qui concerne les compétences obligatoires ou non, identifiées par la Loi NOTRe². Pour exemple, le soutien à l'emploi et au développement économique, la construction, la rénovation, l'extension et la maintenance ainsi que l'équipement, le fonctionnement et le renouvellement des biens mobiliers des lycées publics et agricoles sont des compétences majeures des Conseils régionaux.

Par ailleurs, le CESER insiste sur la nécessité d'une évaluation qualitative du dispositif « Ma Santé, Ma Région » déjà déployé et en prenant en compte les difficultés rencontrées par les filières sanitaires et médico-sociales en termes d'attractivité de ces professions.

Dans une région qui présente d'importantes disparités socio-économiques, le Conseil régional affirme sa volonté de privilégier les investissements durables qui répondent aux exigences économiques, environnementales et sociales. Le CESER insiste sur le maintien du soutien aux organismes qui œuvrent dans l'intérêt général, l'économie sociale et solidaire, dont le monde associatif présent sur l'ensemble du territoire...

Des partenariats entre Collectivités et État sont à privilégier en priorité afin d'éviter le risque de double emploi. Il s'agit de favoriser une action en complémentarité dans certains domaines dits partagés tels que la culture, le tourisme, la santé, le sport, l'éducation polaire...

Le CESER relève néanmoins que la politique publique de l'égalité entre les femmes et les hommes ne figure pas en tant que telle dans le présent document d'orientations budgétaires. Il regrette que les seules analyses statistiques sexuées se limitent à l'étude de la pyramide des âges des personnels régionaux.

Enfin, dans le domaine du logement, le CESER appelle à un maintien des politiques d'accompagnement au titre de l'aménagement du territoire et d'une offre de qualité sur tous les territoires.

Le CESER réitère quelques points majeurs à considérer à l'aune du Budget Primitif 2025

Au vu du contexte budgétaire contraint et inédit, le CESER a conscience des difficultés d'arbitrage et de certitude dans lesquelles opèrent le Conseil régional, et l'invite à établir des priorités en améliorant ses outils de planification et une stratégie d'évaluation à laquelle le CESER souhaite être associé. Cela implique par exemple **d'être intégré à la présentation des futures décisions modificatives**, afin de pouvoir mieux suivre l'impact budgétaire et financier de ces changements sur le futur BP 2025 et les politiques publiques.

Le CESER au titre de ses compétences, invite le Conseil régional à le mobiliser pleinement dans son **rôle d'évaluation des politiques publiques**, afin de procéder à des arbitrages pertinents et efficaces, sans compromettre les actions des secteurs les plus fragilisés, ainsi que celles liées à l'équilibre écologique du territoire.

Enfin, le CESER revendique, à l'instar de Régions de France, **une réforme des financements et de la fiscalité des collectivités territoriales**. Les recettes, fortement liées aux arbitrages de l'État, restent une variable d'ajustement financier non maîtrisée. Les marges de manœuvre des conseils régionaux sur leurs recettes restent faibles, et les sources de revenus trop incertaines, sans lien avec le dynamisme ou la croissance du territoire. Il faudrait réfléchir à des mécanismes qui soient plus en adéquation avec la situation réelle d'un territoire donné, en termes de développement, de croissance économique, et de besoins d'infrastructures, d'aménagement, et de population notamment.

²Loi du 07 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République-www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000030985460

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 : Valérie BILLAUD ■ valerie.billaud@ceser-occitanie.fr ■ tél : +33 5 62 26 94 90
Secrétariat : Vitrigny CAM ■ vitrigny.cam@ceser-occitanie.fr ■ tél : +33 5 62 26 94 82