

JANVIER 2023



AVIS
SUR
LE BUDGET PRIMITIF 2023
DE LA CTM
PLENIERE DU 30/01/2023

Plus d'informations sur notre site | www.cesecem.mq



Vu les articles L.7211-1 et suivants du Code général des Collectivités territoriales, relatifs à la Collectivité Territoriale de Martinique,

Vu les articles L7226-1 et suivants du Code général des Collectivités territoriales, relatifs aux compétences du Conseil Economique, Social et Environnemental de la culture et de l'éducation de Martinique

Vu la lettre de saisine de Monsieur le Président du Conseil Exécutif de la Collectivité Territoriale de Martinique en date du 20 janvier 2023, sollicitant un avis sur le budget primitif 2023 de la Collectivité Territoriale de Martinique,

Dans le cadre de la saisine obligatoire relative aux documents budgétaires de la Collectivité Territoriale de Martinique (CTM), le CÉSECÉM, troisième organe de la collectivité territoriale, est appelé à se prononcer sur le document transmis.

Le CÉSECÉM est invité à se prononcer sur les documents suivants :

- L'exposé des motifs du budget primitif de la Collectivité Territoriale de Martinique pour l'exercice 2023 ;
- Le document budgétaire, incluant les projets de budget principal et annexes du Périmètre du Sud Est irrigué (PISE), du Laboratoire Territorial d'Analyse (LTA), et du très haut débit (THD) ;
- Le projet de délibération relatif à l'adoption du budget primitif de la Collectivité Territoriale de Martinique pour 2023.

Si ces documents ont été transmis dans des délais très contraints — moins de 12 jours avant la tenue de la plénière de l'Assemblée de Martinique — l'empêchant d'élaborer son avis dans des conditions satisfaisantes, et de mobiliser ses instances internes, le CESECEM entend néanmoins remercier Madame Germé de la CTM et MM. Arnaud René Corail, Conseiller exécutif et Pierre Stefanizzi, Directeur général des finances pour leur grande disponibilité lors de l'audition organisée par la Commission « Textes juridiques, finances et prospectives » élargie.

Acte politique fondamental dans la vie de la collectivité, le budget primitif recense les recettes et les dépenses, en investissement comme en fonctionnement, au titre de l'exercice à venir. En ce sens, il reflète les priorités exprimées dans le rapport sur les orientations budgétaires, ainsi que les arbitrages rendus en fonction des contraintes rencontrées.

Il s'inscrit dans un contexte de crise dont il est difficile de mesurer les conséquences et les effets induits.

Pour mémoire, les priorités exprimées par la CTM dans le cadre des orientations budgétaires sont les suivantes :

- Mettre de la proximité dans l'action sociale
- Réengager une nouvelle dynamique démographique positive
- Valoriser la culture et l'identité martiniquaise
- Lancer des chantiers majeurs d'investissement
- Accélérer la transition écologique
- Relancer par la transformation économique
- Développer une nouvelle diplomatie territoriale principalement sur les chantiers économiques et commerciaux

1— ANALYSE GÉNÉRALE :

Le projet de budget primitif de 2023 est le deuxième élaboré sous l'actuelle mandature, laquelle est organisée autour de huit piliers :

- Les solidarités et l'innovation sociale
- Le renouveau démographique
- La fierté d'être martiniquais
- L'autonomie alimentaire
- La construction d'équipement structurant
- La digitalisation
- La transition écologique
- La transformation du modèle de développement

L'examen de la structure du budget appelle deux remarques préalables :

1. La confirmation de la part croissante des ressources externes, notamment les transferts de l'État (936 millions d'euros pour le projet de budget primitif de 2023 de la CTM, soit 66,5 % des ressources totales, contre 593 millions inscrits au BP de 2022) pour l'ensemble des collectivités territoriales françaises, une tendance renforcée par les dernières réformes concernant la fiscalité locale et la loi de finances de l'État pour 2023 ;
2. Le poids de la fiscalité indirecte dans les ressources internes, qui confère une structure spécifique au projet de BP, à l'instar ce qui est observé dans l'ensemble des collectivités territoriales situées outre-mer (à titre de comparaison, dans l'Hexagone, près des deux tiers des recettes fiscales des collectivités locales proviennent de la fiscalité directe, la fiscalité indirecte constituant une source marginale de recettes).

Ce double constat induit deux observations complémentaires : d'une part, le pouvoir fiscal de la CTM, appréhendé sous l'angle de l'autonomie, reste limité et la marge de

manœuvre est quasi nulle pour la section de fonctionnement ; d'autre part, les recettes fiscales indirectes dépendent, au moins en partie, de paramètres dont la CTM ne possède pas l'entière maîtrise. L'apparent dynamisme des produits de fonctionnement est en trompe-l'œil au regard de l'accélération de l'inflation depuis plusieurs mois. Il en résulte la nécessité de conjuguer agilité, souplesse et capacité d'anticipation dans une conjoncture marquée par de profondes incertitudes et un risque de volatilité des recettes locales.

Enfin, les marges de manœuvre budgétaires sont relativement réduites, du fait du caractère contraint d'une grande partie des dépenses (les dépenses obligatoires et celles correspondant à des engagements déjà pris représentent 95 % des dépenses totales), dont certaines — les dépenses sociales en particulier — reflètent, de manière invariable d'un exercice à l'autre, l'ampleur des problèmes auxquels la société martiniquaise fait face. On notera toutefois que l'équilibre entre fonctionnement et investissement a évolué par rapport à l'exercice précédent : il est environ de 60/40 contre 70/30 en 2022.

Cette évolution est le reflet de l'ambition affichée par la CTM à travers ce projet de budget primitif qui entend inaugurer un cycle d'investissements massifs visant à consolider la relance tout en s'efforçant de maîtriser les dépenses dans un contexte de reprise de l'inflation. Il s'agit donc d'un budget en tension, s'inscrivant dans une démarche d'anticipation et de programmation pluriannuelle tout en veillant à faire face à une situation délicate sur le plan socioéconomique et susceptible d'être rattrapée à tout moment par des urgences.

En portant un regard croisé sur le rapport sur les orientations budgétaires et sur celui relatif au projet de budget principal de la CTM, le CÉSECÉM relève une augmentation substantielle des crédits d'investissement destinés à accompagner les politiques publiques territoriales dans les secteurs de la culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs (+ 335 %), des Services généraux (+ 268 %), de la gestion des crédits européens (+ 144 %) ou encore des transports (+ 95,5 %). Le CESECEM salue les efforts consentis en matière d'investissement par la CTM dans le domaine de la culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs. Le CESECEM invite la collectivité à engager des discussions avec l'Etat en vue de mettre en place un plan de rénovation des infrastructures en matière de santé pour assurer une égalité de traitement dans la prise en charge de l'ensemble de la population martiniquaise sur l'ensemble du territoire.

Si le CÉSECÉM enregistre une amélioration de la présentation de l'exposé des motifs, il souhaiterait toutefois pouvoir mieux apprécier les sommes que la CTM entend affecter à la réalisation de son programme d'activités, malgré le besoin de souplesse de gestion nécessaire à l'exécution d'un tel budget.

Le CESECEM prend acte de la volonté de la CTM de faire du renouveau démographique un des huit piliers de son action. Il considère qu'il s'agit là d'un enjeu décisif, qui doit être désormais érigé en priorité absolue donnant lieu tout à la fois à des actions vigoureuses en tant que telles et à une prise en charge à travers l'ensemble des politiques publiques sectorielles, tant il est vrai qu'il interfère à tous les niveaux de l'organisation de la société martiniquaise.

1A-Le budget général (en mouvements réels)

	2022	2023
<i>Budget principal</i>	1 412 730 221,29€	1 729 772 417€
LTA	5 155 336,96€	4 106 516€
Budget annexe THD	19 909 774€	22 031 029€
BGPISE	1 821 847,96 €	2 515 980€
BUDGET GENERAL	1 439 617 180,21	1 758 425 942€

Le CÉSECÉM constate une augmentation du budget général d'environ 254 millions par rapport à 2022, en raison notamment du besoin en financement du plan de relance et des efforts consentis en matière d'investissements.

1B-Les recettes

➤ *La section d'investissement*

Le CÉSECÉM note :

- Une augmentation significative des recettes hors emprunt (+ 34 %) : **334 241 202,00 €**/149 848 958 € en 2022
- Une augmentation de l'emprunt : **247 000 000 €**/185 000 000 € en 2022 ;
- Une augmentation des subventions européennes (FEDER, FEADER, FEP) : **189 millions**/76 millions en 2022 ;
- Une stabilisation du FCTVA investissement, (**25 000 000 €**)

Le CÉSECÉM invite la CTM à poursuivre ses efforts de consommation des fonds européens au profit du développement économique et de l'équipement du territoire, en cohérence avec les objectifs qu'il a définis dans le cadre de la nouvelle programmation, et à faire preuve de vigilance afin d'éviter tout dégagement de fonds dans la perspective de la clôture de la programmation 2014-2020.

Le CESECEM invite la CTM à mettre en place des dispositifs d'ingénierie permettant d'accompagner tous les porteurs de projets.

Le CÉSECEM note par ailleurs :

- Une amélioration de l'épargne nette en 2023 par rapport à 2022 qui se chiffre à 33,7 millions d'euros

2019	15 990 000 €
2020	17 549 582 €
2021	17 100 000 €
2022	15 460 000 €
2023	33 701 094 €

- Il convient de rappeler que l'épargne nette (épargne brute — remboursement capital emprunts) contribuera au financement des dépenses d'investissement 2023.
 - ✓ Compte tenu du contexte budgétaire contraint, le CESECEM se félicite de cette amélioration et recommande à la gouvernance de veiller au respect de l'équilibre financier afin de ne pas grever LA CAPACITÉ D'ENDETTEMENT de la collectivité.
- Le CÉSECEM constate que l'encours de la dette devrait représenter 1 067 M€ 851 M€ au 31 décembre 2022/871 M€ au 31 décembre 2021/749 M€ au 31 décembre 2020. Cela correspond à 10,5 ans d'épargne brute, ce qui place la CTM dans la moyenne des régions et des Collectivités uniques (10,4 ans au 31 décembre 2022).

➤ *La section de fonctionnement*

Le CÉSECEM relève une augmentation des recettes à hauteur de 13 %, basée sur une hypothèse de progression des recettes fiscales de + 11,33 % par rapport à l'année 2022 (**1 148 531 215 €**/1 014 960 356 €. Toutefois, ce montant doit être apprécié en tenant compte de l'inflation estimée à 5 % et du fait que les taxes sont essentiellement assises sur la consommation.

Le CÉSECEM attire l'attention sur le fait qu'un tel scénario peut paraître optimiste au regard des incertitudes qui pèsent sur la conjoncture actuelle qui n'est pas à l'abri d'un retournement.

1C-Les dépenses

➤ *La section d'investissement*

Les dépenses du budget d'investissement, en nette progression [614 M€ contre 412,4 M€ en 2022], soit une augmentation de 60 % [hors investissements inscrits au budget annexe du très haut débit], se traduisent par de forts mouvements en faveur des secteurs jugés prioritaires [cf. supra].

Il est à noter qu'aucun mouvement n'est enregistré à la baisse.

➤ *La section de fonctionnement*

Les dépenses du budget de fonctionnement augmentent de 43,3 M€ par rapport à 2022. Les plus gros postes demeurent :

- Les services généraux : 229,4 M€
- La ligne Santé et action sociale [hors APA et RSA] : 194,3 M€)
- La ligne Transport 118,9 M€

On notera également le poids des dépenses contraintes :

- Les charges de personnel 245,4 M€ (+4,8 % par rapport à 2022 en raison du dispositif Glissement, vieillesse, technicité et de la revalorisation de la grille indiciaire des fonctionnaires et mesures de revalorisation indemnitaire propres à la CTM)
- Les allocations RSA/RSO, dont le montant est stable (206 M €), qui représente plus de 19 % du total des dépenses,

A ce stade de l'analyse, la CTM attend le compte administratif 2022, pour connaître le niveau de mobilisation des emprunts contractualisés en 2022.

Le CÉSECÉM est conscient des difficultés auxquelles se trouve confrontée la CTM, pour élaborer et gérer le BP 2023 et réitère son souhait de mise en place de dispositifs d'évaluation permanents.

2— BUDGETS ANNEXES :

2A-BGPISE :

Le budget consacré au PISE est en augmentation par rapport à 2022 :

2 515 980,00/1 821 847,96 € en 2022

Maintien de la subvention d'équilibre CTM : 1 915 480,00 €/825 530,00 € en 2022

Le CÉSECÉM réitère le souhait que le PISE revoie son schéma économique pour anticiper de fortes sécheresses comme celles enregistrées en 2019 et envisage une mise à niveau ainsi qu'une modernisation des infrastructures.

Le CESECEM invite la CTM et le PISE à mener à bien cette réflexion tendant à réduire les dépenses du PISE en matière d'énergie par l'utilisation des énergies renouvelables et en développant des activités sportives autour de ce bassin pour générer des recettes complémentaires.

Il renforcerait ainsi son utilité et entraînerait, par voie de conséquence, une augmentation du nombre d'abonnés.

2B-LTA :

Budget en baisse par rapport à 2022 :

4 106 516,00/5 155 336,96 € en 2022

Cette baisse s'explique par l'importance du solde d'exécution de la section d'investissement en 2022 (1 286 706,55) que la subvention d'équilibre de 2023 ne saurait compenser entièrement (400 000 €).

Compte tenu des risques sanitaires connus et à venir, il importe de consolider la mission de service public exécutée par le LTA.

En conclusion, le CÉSECÉM note que le projet de budget primitif pour 2023 affiche une incontestable ambition s'inscrivant dans le prolongement de la récente adoption du plan de relance. Adossé à un volontarisme faisant une large place à une politique et des actions tournées vers les équipements structurants, ce projet de budget primitif témoigne en outre d'une certaine audace : il a été bâti dans un contexte de grandes incertitudes et à partir de paramètres dont la collectivité ne saurait avoir l'entière maîtrise.

Dans ces conditions, il est clair que la situation financière de la CTM est tributaire des charges et des produits de fonctionnement, mais aussi du coût de l'emprunt et des contraintes pesant sur l'investissement local (renchérissement des marchés, difficultés d'approvisionnement, etc.).

Le CESECEM recommande une vigilance accrue sur d'éventuels risques de dégradation des principaux indicateurs tels que l'ÉPARGNE BRUTE et la CAPACITÉ DE DESENETTEMENT DE LA COLLECTIVITÉ et de tout mettre en œuvre pour améliorer la prévisibilité des recettes locales, du fait de leur grande sensibilité à la conjoncture économique et des risques de variations du niveau des ressources annuelles affectées à la CTM.

Au regard de l'ambition affichée et de l'ampleur des actions envisagées, notamment à travers le plan de relance, le CÉSECÉM recommande vivement la mise en place de dispositifs d'évaluation concomitante des actions mises engagées, de façon à procéder, le cas échéant, aux ajustements nécessaires.

Par ailleurs, le CESECEM interroge la CTM sur :

- Le cofinancement du Plan Séisme Antilles sur la part consacrée au BP 2023
- La prise en charge concrète des actions interministérielles
- La gouvernance performante de la prévention des risques majeurs dans notre pays Martinique

De plus, le CESECEM souhaiterait avoir plus de visibilité sur l'élaboration du PO 2021-2027.

Avis adopté à l'unanimité des présents moins une abstention par la Plénière du CESECEM, lundi 30 janvier 2023.