



## L'AVIS DU CESER SUR LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2019 DE LA REGION OCCITANIE / PYRENEES-MEDITERRANEE

### *Éditorial du Président*

#### **UNE ACTION RÉGIONALE VOLONTARISTE, ENTRE CONTRAINTE BUDGÉTAIRE ET RECENTRALISATION**

Actuellement, est en débat au Parlement le projet de loi de finances 2019, dont certaines dispositions concernent les collectivités territoriales. L'objectif à long terme de ce budget est de construire une nouvelle prospérité qui doit bénéficier à tous les Français et à tous les territoires, reposant sur trois piliers : le rétablissement des finances publiques, le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises. La hausse du produit intérieur brut devrait atteindre, en 2019, 1,7%. La réduction du déficit public s'établira à 2,8% du PIB, sous la barre des 3% fixée par l'Europe. Pourtant, depuis 40 ans, la France n'a eu aucun budget en équilibre ; l'endettement national dépasse 2 000 milliards d'Euros (97 % du PIB) soit 32 000 Euros par habitant ; le 2ème poste du budget de l'État est le remboursement des intérêts de la dette, soit 42,5 milliards d'Euros par an. En réponse à ce constat, le contexte institutionnel et budgétaire national est celui de la poursuite de la baisse des dotations de l'Etat aux Régions, d'un plafonnement de leurs dépenses de fonctionnement et d'une recentralisation de certaines compétences que les récentes lois de Décentralisation avaient accordées aux Régions.

Dans sa présentation des orientations budgétaires 2019, Mme la Rapporteuse générale du budget régional a indiqué que les ressources de la Région Occitanie seront à nouveau contraintes en 2019. La baisse des dotations de l'Etat se poursuit. La baisse de la Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et la Dotation de transfert des compensations d'exonération de taxe d'habitation est estimée à 6,7 M€. Le Fonds de soutien économique, qui avait été instauré en 2017 pour compenser le transfert de la compétence économique des Départements vers les Régions, est supprimé en 2018, sans autre compensation. Cette suppression représente une perte sèche supplémentaire de 41,3 M€ pour la Région.

A la réduction des dotations de l'Etat, s'ajoute, en 2018, une contrainte budgétaire supplémentaire : le plafonnement de l'augmentation annuelle des dépenses de fonctionnement de la collectivité à + 1,2% des dépenses réelles de l'année n-1. Considérant cette limitation comme une atteinte au droit constitutionnel de libre administration des collectivités, La Présidente de la Région Occitanie n'a pas accepté de signer avec l'Etat le contrat valant acceptation de cette limitation des dépenses de fonctionnement. La Fronde grande parmi les collectivités, dont certaines se sont regroupées en association pour réclamer le retour à une gouvernance étatique respectueuse du principe décentralisé de la République. Ce mouvement de contestation n'empêchera pas l'Etat d'appliquer à la Région Occitanie la pénalité financière qu'il a prévue en cas de dépassement du plafond de dépenses de fonctionnement fixé pour elle. Cette pénalité s'appliquera sur les recettes 2019 de la collectivité. Dans son document budgétaire, la Région n'exprime toutefois pas d'inquiétude sur les recettes attendues pour 2019, la dynamique de certaines ressources, telles que le transfert d'une part de la TVA, étant plutôt favorable à l'augmentation de ses recettes, certes fortement minorée par cette pénalité et par une inflation à plus de 2%.

Cette situation budgétaire contrainte n'empêche pas la Région Occitanie de poursuivre une action volontariste au bénéfice des populations, des acteurs locaux et des territoires régionaux, en vue d'un développement équilibré du territoire, la lutte contre la pauvreté, le décrochage des jeunes, le chômage, l'éducation, l'aménagement du territoire, les transports, notamment. Les Orientations budgétaires 2019 de la Région se déclinent cette année au travers de 3 grands « chantiers » : « une Région au service des femmes et des hommes d'Occitanie », « une Région au service des territoires », « une Région qui prépare l'avenir ». Ces 3 ambitions s'accompagnent d'un certain nombre d'innovations, encouragées par les préconisations du CESER, en faveur d'une action engagée pour une société plus juste et plus humaine et pour un développement plus durable.

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



**Luc TOUCHET**  
Rapporteur

*Le CESER Occitanie / Pyrénées-Méditerranée a adopté, le 13 Novembre 2018, son avis sur les orientations budgétaires 2019 de la Région, rapporté par M. Luc TOUCHET, suite à la saisine de la Présidente de la Région, par courrier du 31 octobre dernier. Le CESER répond ainsi à sa mission d'Assemblée régionale consultative, définie par l'article L 4134-1 du Code général des collectivités territoriales. L'avis adopté est consultable dans son intégralité sur le site internet du CESER Occitanie, [www.ceser-occitanie.fr](http://www.ceser-occitanie.fr).*

## UN CONTEXTE BUDGETAIRE ET UNE AUTONOMIE DE GESTION CONTRAINTS

### • Une incertitude constante sur la pérennité des recettes

Depuis 10 ans, la baisse des dotations de l'Etat a connu une ampleur sans précédent, qui a fortement impacté les collectivités territoriales. Entre 2008 et 2017, la dotation globale de fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales diminue de plus du quart de son montant, le taux de progression positif jusqu'en 2013 devenant négatif à partir de 2014. La diminution annuelle s'accélère à partir de 2015, pour s'établir autour de 10 %. Dès 2012, les collectivités territoriales ont été confrontées au gel des concours financiers de l'Etat, puis en 2014 à une première baisse des dotations d'un montant national de 1,5 milliard d'euros. A compter de 2015, cette baisse a été fixée à 3,67 milliards d'euros (Mds €) par an jusqu'en 2017. En janvier 2014, le Gouvernement décidait de mettre en œuvre un plan national de 50 Mds € d'économies de 2015 à 2017, en vue de ramener le déficit public sous le seuil de 3 % du PIB et de financer l'« acte de responsabilité », destiné à relancer la compétitivité de l'économie française. Sur ces 50 Mds € d'économies à réaliser, 11 Mds € revenaient aux collectivités, ce qui a représenté, pour l'ensemble des collectivités, un abattement de 3,5 Mds € en 2015, de 3,3 Mds € en 2016 et de 2,8 Mds € en 2017. Pour les Régions, l'abattement a été de 451 M€ par an de 2015 à 2017.

### • Une absence d'autonomie fiscale

En effet, les Régions ne sont pas habilitées à lever l'impôt ni à percevoir directement des taxes fiscales, à l'exception des cartes grises, dont elles peuvent fixer le taux régional ; mais cette recette constitue une infime partie des ressources régionales (199 M€ sur 3,5 Md€ en 2018). Toutes leurs ressources proviennent de versements de l'Etat. Néanmoins, depuis 2018, le dispositif de la dotation globale de fonctionnement attribué par l'Etat a été remplacé par le reversement aux Régions d'une part de la TVA. La TVA constitue pour les Régions une recette plus dynamique que les dotations d'Etat, dont les montants annuels, régulièrement gelés, en baisse ou supprimés, servent à l'Etat, on l'a vu, de variables d'ajustement budgétaire au détriment des collectivités. L'attribution aux Régions d'une part de TVA, dont le montant augmente à proportion de la valeur ajoutée produite, s'est traduite par une augmentation de leurs recettes.

### • Le plafonnement des dépenses

Mais cette augmentation des recettes des Régions s'est accompagnée, en 2018, d'une nouvelle contrainte budgétaire : le plafonnement de l'augmentation des dépenses de fonctionnement des Régions à 1,2% des dépenses réelles de fonctionnement de l'année n-1. En cas de dépassement, une pénalité financière entraîne une réduction des recettes de l'année suivante. Cette limitation a priori et la pénalité financière encourues autorisent le CESER à se demander s'il ne s'agit pas d'un retour à une tutelle a priori de l'Etat sur l'administration des Régions.

Pour la Région Occitanie, cette politique de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement, freine fortement tant ses marges d'action que sa liberté d'administration. L'augmentation limitée à 1,125% (soit 23 M€), de ses dépenses de fonctionnement ne sera pas suffisante pour couvrir l'évolution naturelle des dépenses liées à l'inflation, évaluée à 2%, (soit environ 40 m d'€).

Par ailleurs, le calcul de l'augmentation des dépenses de fonctionnement n'a pas été réalisé par le Gouvernement à périmètre constant. Ce calcul a notamment intégré les dépenses nouvelles du FEADER destinées aux agriculteurs et les dépenses de transports issues des transferts de compétences. Ces dépenses de fonctionnement sont pourtant compensées par des recettes dédiées et n'impactent donc pas le niveau des dépenses de fonctionnement de la Région à périmètre constant.

Le dépassement du plafond d'augmentation autorisé par l'Etat conduit ainsi la Région Occitanie à subir une pénalité financière sur ses recettes 2019, alors même qu'elle poursuit une stratégie de contraction et de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement particulièrement depuis plusieurs années, qui lui fait subir, aujourd'hui, une double peine.

### • Une recentralisation des compétences

La nouveauté attendue au 1er janvier 2020 est le retrait, opéré par la loi du 5 septembre 2018, de la compétence des Régions en matière d'apprentissage et la suppression conséquente de la majorité de la part de taxe d'apprentissage qui leur était dévolue pour financer cette politique publique territoriale. Il s'agit là d'un recul institutionnel majeur pour les Régions, au regard du mouvement de décentralisation qui leur avait confié, en 2014, cette compétence et attribué, avec la loi NOTRe, des compétences décentralisées accrues.

Face aux atteintes ainsi portées à leur capacité d'action ainsi qu'à leur droit constitutionnel de libre administration, les maires, les présidents de Région et les présidents de Département ont décidé de se regrouper en créant une association, « Les Territoires unis », et ont lancé, le mercredi 26 septembre 2018, à la veille du 14ème Congrès des Régions, à Marseille, un appel solennel pour une relance de la décentralisation.



La Présidente de la Région Occitanie a refusé, quant à elle, de signer le supposé « contrat », qu'elle juge en réalité unilatéral et imposé par l'Etat, valant acceptation par la collectivité de la règle de la limitation de l'augmentation de ses dépenses de fonctionnement. Cette position de principe n'empêchera pas la collectivité de subir la pénalité financière décidée par l'Etat en cas de non respect de cette règle, à savoir un plafond maximum d'augmentation de ses dépenses de fonctionnement réduit pour 2019 à 1,125% au lieu de 1,2% et une réduction de ses recettes.

- **Le CESER relève ainsi un cercle vicieux et une logique perverse**

Si les collectivités doivent aussi participer à l'effort de redressement du pays, mais encore faut-il ne pas leur transférer régulièrement des charges supplémentaires ou amenuiser leur liberté de s'administrer elles-mêmes.

L'Etat transfère des compétences aux Régions auxquelles s'attachent des dépenses de fonctionnement nouvelles et il sanctionne ensuite les Régions du fait de l'augmentation de leurs dépenses de fonctionnement.

L'Etat permet par ailleurs aux Régions d'augmenter leurs recettes grâce à des ressources plus dynamiques, mais les empêche ensuite de les dépenser au bénéfice des politiques territoriales, en plafonnant l'augmentation des dépenses de fonctionnement.

Rappelons en outre que le Gouvernement a supprimé, en 2018, les 450 M€ de Fonds de soutien aux Régions dans le cadre du transfert des compétences initialement dévolues aux Départements en matière économique. Ce manque à gagner a représenté, pour la Région Occitanie, une perte sèche de 43 M€ supplémentaires. Ensemble, les Régions ont ainsi payé un lourd tribut à l'effort national de maîtrise des finances publiques.

## LE CONTEXTE REGIONAL

**Fortement contrainte budgétairement, la Région Occitanie ne semble toutefois pas renoncer à mener une politique territoriale ambitieuse, au service des territoires, des populations, des acteurs économiques et sociaux.**

- **De nouvelles compétences :**

L'année 2018 a vu le transfert effectif à la Région de la compétence des transports routiers et scolaires, qui s'est accompagné du transfert des recettes nécessaires à l'exercice de cette nouvelle compétence. Cette compétence territoriale est structurante, en termes d'aménagement de territoire, de développement économique, de services aux populations. Elle accompagne l'ancrage territorial engagé par la Région via la création des Maisons de la Région, favorisant ainsi son action de proximité en lien avec les acteurs du territoire.



- **Une montée en puissance des dispositifs régionaux d'intervention**

L'année 2019 verra la montée en puissance d'un certain nombre de dispositifs d'intervention régionale, tels que la démarche de conception des « Lycées de demain », la généralisation à tous les lycées, d'ici la fin du mandat régional, d'une part de nourriture bio dans les cantines, la signature des nouveaux contrats de politique urbaine dans le cadre de l'ANRU, un nouveau « Fonds tourisme » et de nouvelles actions de promotion de destinations régionales, le soutien à la construction de logements étudiants, de logement sociaux, le soutien à l'investissement des communes, notamment dans les bourgs-centres.

- **Des ressources régionales à nouveau contraintes**

La réforme de 2018, avec le retrait de la compétence des Régions en matière d'apprentissage a des conséquences : suppression des fractions de TICPE « apprentissage » et « primes aux maîtres d'apprentis » à compter de 2020, ainsi que du produit de la taxe d'apprentissage, instauration d'une éventuelle fraction de CFA Péréquation ainsi que du fonds Equipement.

Il y a une poursuite de la baisse des dotations de l'Etat, DC RTP (Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle) et DTCE (Dotation de transfert des compensations d'exonération de taxe d'habitation) estimée à - 6,7 M€, extinction du plan 500 000 formations, relayé par le PIC (Plan d'investissement compétences), suppression définitive du fonds de soutien économique instauré en 2017.

A ce mécanisme de réduction des recettes (DGF), se substitue un système de plafonnement des dépenses de fonctionnement des collectivités fondé sur une évolution annuelle moyenne de 1,2% en valeur. La Présidente de la Région Occitanie n'a pas accepté de signer avec l'Etat le contrat valant acceptation de cette limitation des dépenses de fonctionnement...80% des 300 collectivités concernées ont signé avec l'Etat le pacte financier.

Hormis le plafonnement des dépenses de fonctionnement qui freine les marges d'action de la Région Occitanie et sa liberté d'administration, la Région n'exprime pas d'inquiétude sur les recettes attendues pour 2019, la dynamique de certaines ressources étant plutôt favorable. Les Régions ne disposent toujours pas d'autonomie fiscale mais elles bénéficient de recettes fiscales plus dynamiques.

## LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2019 !

En dépit des contraintes, les orientations budgétaires 2019 montrent que la Région ne renoncera pas à sa politique territoriale ambitieuse au service des femmes et des hommes, des territoires et préparera l'avenir.

La stratégie financière instaurée vise à sauvegarder sa capacité d'investissement, tout en augmentant son recours à l'emprunt pour réaliser les opérations structurantes du territoire. Cette stratégie est ainsi basée sur un autofinancement brut supérieur à 400 M€, et sur le choix de maintenir un niveau prévisionnel d'investissement annuel d'1 Md€, dont 200 M€ sont issus des fonds européens d'investissement.

Le CESER note, dans ces OB, un budget qu'il tend à trouver trop prudentiel au regard des besoins d'intervention et d'investissement du territoire, mais dont la prudence est aussi liée aux incertitudes actuelles et surtout à venir sur les engagements de l'Etat, à une tutelle qui s'exerce fortement désormais sur les dépenses de fonctionnement, à un périmètre de décentralisation toujours mouvant (confère l'apprentissage attribué en 2014 et retiré en 2018).

Le CESER s'inquiète en outre, avec la Région, du retard pris par l'Etat dans la réalisation des engagements obtenus au travers des deux CPER régionaux, dont 460 M€ de travaux structurant pour la région sont en attente de déblocage des crédits d'Etat.

En terme d'orientations de l'action régionale, le CESER approuve les intentions présentées par la Région, dont il estime qu'elles répondent, pour une large part, aux enjeux et aux besoins de développement du territoire, qu'elles couvrent ses champs de compétences et qu'elles traduisent les valeurs et le volontarisme politique de la Région en faveur de l'Occitanie.

## DES INNOVATIONS BUDGÉTAIRES PORTEUSES DE VALEURS

Le CESER relève en outre des innovations notables dans ces OB 2019 de la Région, allant dans le sens d'une mise en adéquation des opportunités de financement nouvelles avec les demandes sociétales émergentes, telles que :

- la consécration, d'ici la fin du mandat, d'1% du budget dédié à un budget participatif,
- la diversification des modalités de financement via le recours à l'émission d'obligations « vertes » (Green Bonds), dédiées au financement d'opérations de transition énergétique et environnementale,
- une enveloppe expérimentale consacrée à des initiatives locales concourant au développement rural.

Le CESER salue également la réalisation d'économies d'échelle issues de la fusion territoriale et de l'harmonisation des dispositifs d'intervention, évaluées par la Région à 21,5M€, soit 15 M€ d'économies d'échelle effectives après déduction de certains coûts, qui pourront bénéficier aux territoires, aux populations, aux acteurs économiques, sociaux et environnementaux.

Le CESER considère néanmoins que la Région pourrait aller encore plus loin dans la prise en compte de certains enjeux :

il préconise notamment à la Région la prise en compte d'une ambition régionale au service de la transition environnementale et climatique qui soit transversale à l'ensemble de ses politiques territoriales. L'importance des enjeux humains, environnementaux et économiques qui s'attachent aux effets du changement climatique révèle en effet l'urgence d'une action publique responsable et synergique, visant à anticiper et à freiner ces effets et à prendre en compte des impératifs de développement durable dans les différentes politiques régionales sectorielles.

Le CESER réaffirme par ailleurs son souhait de voir l'évaluation des politiques publiques devenir l'outil privilégié de pilotage des politiques territoriales régionales et demande à être associé aux instances régionales de pilotage de cette évaluation.

Le CESER préconise également à la Région de se saisir de la mise en place d'un "budget sensible au genre", selon le concept émergent de gender budgeting, qui vise à mesurer la répartition de l'argent public entre les femmes et les hommes, de manière à absorber les inégalités existantes dans la répartition des crédits publics.

Le CESER préconise enfin à la Région de mieux mettre en exergue, dans ses rapports de présentations du BP et du CA, les montants consacrés aux personnes handicapées tant en matière d'accessibilité que d'adaptabilité des bâtiments publics et des transports régionaux et le bilan d'étape des objectifs poursuivis en la matière via le plan pluriannuel d'investissement.

Le CESER est en effet convaincu que la Région a un rôle majeur à jouer et l'opportunité d'agir de façon structurante et synergique dans l'ensemble des points préconisés, au service d'une société plus inclusive, plus juste et plus humaine.



AdobeStock© Onidji

## 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 : Dominique-Marie FELIX ■ [dominique-marie.felix@ceser-occitanie.fr](mailto:dominique-marie.felix@ceser-occitanie.fr) ■ tél : +33 5 62 26 94 77

Secrétariat : Vitrigny CAM ■ [vitrigny.cam@ceser-occitanie.fr](mailto:vitrigny.cam@ceser-occitanie.fr) ■ tél : +33 5 62 26 94 82