



L'AVIS DU CESER SUR LE BUDGET PRIMITIF 2019 DE LA RÉGION OCCITANIE / PYRÉNÉES-MEDITERRANÉE

Éditorial du Président



Un budget régional de 3,614 Mds € au service d'un projet de développement, d'une société plus juste et d'une démocratie plus participative

La crise sociale qui a éclaté en novembre 2018 et qui se poursuit a mis en exergue une demande de justice sociale, de prise en compte démocratique, de développement partagé. Le budget 2019 présenté en décembre 2018 par la présidente du Conseil régional se veut à cet égard innovant et semble répondre aux grands enjeux territoriaux. Le projet présenté par la Région se décline en effet autour de trois objectifs : une Région au service des femmes et des hommes d'Occitanie, une Région au service des territoires, une Région qui prépare l'avenir.

Ils sont rares les projets politiques qui affirment comme premier objectif de remettre l'humain - les hommes et les femmes - au cœur de la préoccupation et de l'objectif de l'action publique. Encore plus rares sont ceux qui se mettent « au service » d'un projet humaniste. Cette posture d'humilité et d'altruisme n'est pas neutre ; elle semble déjà porter, en elle-même, un fruit bénéfique et bienfaisant, et l'on visualise sans effort ces hommes et ces femmes, réels et vivants, d'Occitanie, qui sont évoqués. Le projet présenté propose également de consacrer une part du budget régional à la réalisation de projets d'initiative citoyenne. Cet outil du « budget participatif » est une réponse innovante à la demande de plus de démocratie exprimée par nos concitoyens.

En se mettant également au service des territoires, l'Exécutif régional prend en compte l'ancrage local, culturel, économique, social de ces hommes et de ces femmes, en l'englobant dans un projet de développement visant à réduire les fractures territoriales et à élever le niveau général de développement.

Par la montée en puissance de son action d'investissement et par ses interventions territoriales sectorielles, l'Exécutif régional vise enfin à anticiper et à répondre aux besoins économiques, sociaux, culturels, éducatifs, d'équipement et de transport, en intégrant la préoccupation de la transition écologique, facteur désormais sine qua non d'un développement durable et d'un environnement naturel viable.

Par les trois chantiers qu'il décline, le projet de budget 2019 du Conseil régional dessine une perspective porteuse de sens, de valeurs et d'humanisme, qui parvient à faire oublier le caractère éminemment technique et financier de l'exercice de l'élaboration budgétaire, ainsi que le contexte particulièrement contraint et annuellement incertain de ses ressources discrétionnairement allouées par l'Etat. Pour une collectivité jouissant en principe d'un droit constitutionnel de libre administration, l'impérieux devoir de répondre au mieux aux besoins actuels et futurs de sa population et de ses territoires, avec des dotations réduites et un plafond maximum de dépenses, relève de plus en plus de la prouesse et d'un art consommé.

La Région Occitanie peut dès lors se féliciter de disposer d'une situation financière saine grâce à une stratégie de contraction des dépenses de fonctionnement, un niveau constant d'autofinancement élevé, une maîtrise drastique de la dette. Depuis 2018, la dotation globale de fonctionnement des Régions est remplacée par le transfert d'une fraction des recettes nationales issues de la TVA. Les recettes 2019 de la Région Occitanie devraient lui permettre de réaliser ses objectifs grâce au caractère dynamique de cette nouvelle ressource. Le CESER l'encourage à optimiser cette situation budgétaire favorable au développement de la région et à la réalisation de ses objectifs en faveur des populations, des territoires et des acteurs économiques et sociaux.

Le CESER invite par ailleurs la Région à prendre la mesure urgente des enjeux climatiques et environnementaux en les intégrant de façon transversale à l'ensemble de ses politiques territoriales. Le CESER souhaite également que le Conseil Régional s'engage dans l'expérimentation d'un budget sensible au genre, qui tende à corriger les inégalités dans les attributions des interventions financières en faveur des femmes et des hommes d'Occitanie.



A stylized signature in black ink.

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 FUENTES
Rapporteur

L'AVIS DU CESER OCCITANIE SUR LE BUDGET PRIMITIF 2019 DE LA RÉGION

Le CESER a adopté, le 18 Décembre 2018, son avis sur le budget primitif 2019 de la Région Occitanie / Pyrénées-Méditerranée, rapporté par M. Jean FUENTES. Le CESER Occitanie répond ainsi à sa mission d'Assemblée régionale consultative, définie dans l'article L 4241-1 du code général des collectivités locales, suite à sa saisine par la présidente du Conseil régional en date du 10 décembre 2018. Le présent avis est consultable dans son intégralité sur le site internet du CESER Occitanie, www.ceser-occitanie.fr.

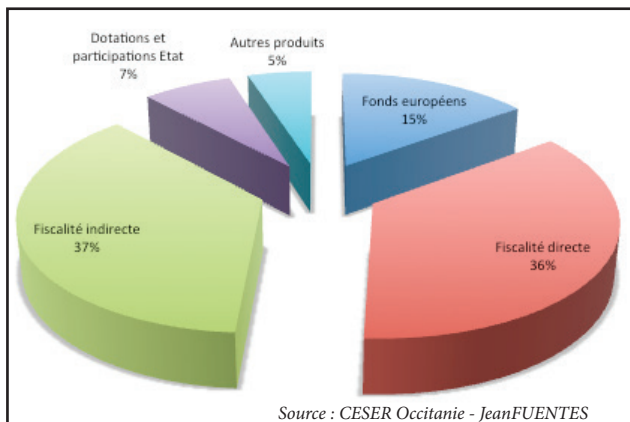
UN CONTEXTE BUDGETAIRE INCERTAIN ET UNE AUTONOMIE DE GESTION LIMITÉE

Le budget primitif 2019 de la Région Occitanie constitue la traduction financière des orientations budgétaires que celle-ci a présentées au mois de novembre. Il exprime le projet politique, économique, social, environnemental et territorial du Conseil régional, au travers de trois chantiers : « une Région au service des femmes et des hommes d'Occitanie », « une Région au service des territoires », « une Région qui prépare l'avenir ».

Le budget primitif régional 2019 s'élève à 3,614 Mds€ dont 615 millions d'Euros de fonds européens (399,4 M€ en fonctionnement et 216 M€ en investissement) et un emprunt d'équilibre de 525,9 millions d'Euros, le reste étant constitué de ressources et de dotations issues de l'Etat.

LES RECETTES DE LA RÉGION OCCITANIE / PYRÉNÉES-MEDITERRANÉE

Ventilation des recettes de fonctionnement



Concernant les recettes de fonctionnement, 941 millions d'Euros proviennent du transfert de produits issus de la fiscalité dite « indirecte », 987,2 millions d'Euros de la fiscalité dite « directe ».

Sur les 399,4 M€ de fonds européens, 370 M€ sont dédiés au seul Fonds européen pour l'agriculture et le développement rural (FEADER). 200,5 M€ émaneront de dotations et concours de l'Etat et 134,4 M€ de produits divers, notamment de compensations des récents transferts de compétences de l'Etat ou des Départements vers la Région. Engagée depuis 6 ans, la baisse des dotations de l'Etat se poursuit en 2019. Cette baisse devrait représenter 50 M€ pour l'exercice 2018.

La Région n'exprime néanmoins pas d'inquiétude particulière sur les recettes dont elle disposera pour financer son action en 2019, compte tenu de l'augmentation probable de ces dernières, grâce à l'effet dynamique de la CVAE et d'une de ses ressources assise sur la TVA.

S'il se réjouit du caractère dynamique de la ressource régionale issue de la TVA, le CESER observe que les Régions ne disposent d'aucune garantie à long ou à moyen

terme quant au montant de ce revenu voué à fluctuer au gré de la situation économique nationale.

Le CESER considère par ailleurs que la TVA est loin d'être l'impôt le plus juste et préférerait des ressources régionales davantage porteuses de justice sociale, assises sur une plus large assiette. Le CESER regrette également que 45% des recettes issues de la fiscalité dite « indirecte » (447,1M€ au total) proviennent de la TICPE, la Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques, c'est-à-dire des produits pétroliers, ce qui est paradoxal avec l'objectif de transition énergétique qui vise à réduire la consommation des énergies fossiles.

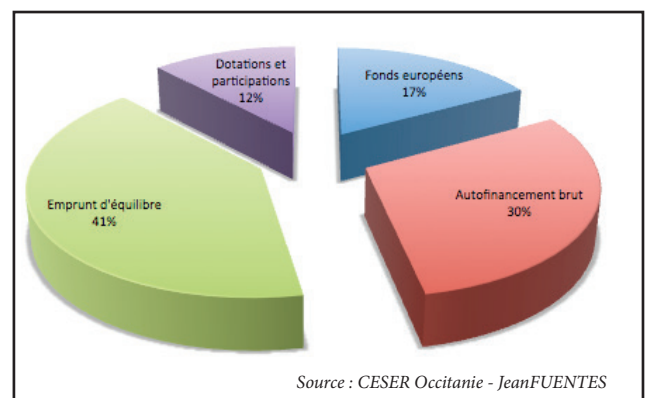
Les recettes d'investissement émaneront de l'autofinancement pour 387,7 M€, des dotations et de participations de l'Etat pour 161 M€, de fonds européens pour 216 M€ et seront complétés par un emprunt d'équilibre de 525,9 M€.

Le recours à l'emprunt

La Région affiche pour 2019 une ambition d'investissement à hauteur de 1 milliard d'Euros par an, financé à hauteur de 200 millions d'Euros par des fonds européens, soit un étiage d'investissement annuel propre de 800 M€ jusqu'en 2022.

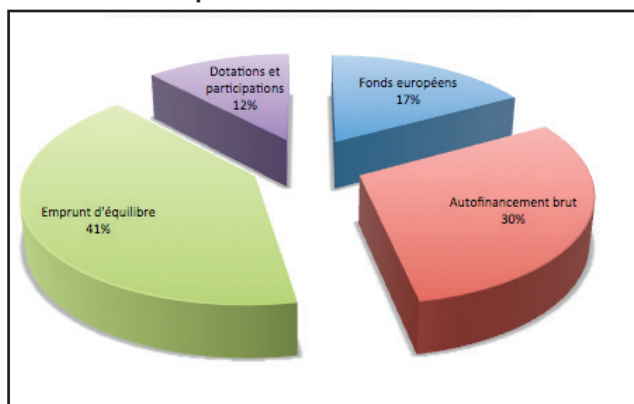
La Région prévoit à cet effet un recours accru à l'emprunt, au prix d'une augmentation de l'encours de la dette et du coût annuel de sa gestion, et du consentement à une dégradation inédite de sa capacité de désendettement. L'excellente capacité actuelle de désendettement de la Région (4,9 ans) lui permet toutefois de procéder à cette augmentation sans menacer sa situation financière, et devrait rester en-deçà du seuil moyen d'alerte de 9 ans.

Ventilation des recettes d'investissement



LES DÉPENSES DE LA RÉGION OCCITANIE / PYRÉNÉES-MEDITERRANÉE

Ventilation des dépenses de fonctionnement



Une contrainte budgétaire nouvelle en 2019 : le plafonnement par l'Etat de l'augmentation des dépenses de fonctionnement de la collectivité

La nouveauté budgétaire, pour 2019, consiste dans le plafonnement, par le Gouvernement, de l'augmentation des dépenses de fonctionnement des Régions à 1,2% du montant des dépenses réelles constatées l'année échue.

Le CESER réitère son inquiétude exprimée dans son avis sur les orientations budgétaires 2019 concernant la limitation des **dépenses de fonctionnement**, qui comprennent très majoritairement, outre les dépenses de fonctionnement de l'administration régionale (330,7M€), les interventions territoriales destinées aux populations, aux territoires, aux porteurs de projets de développement social, économique, environnemental, associatifs, aux corps intermédiaires acteurs des politiques publiques territoriales (1,460 Mds€), via les politiques territoriales.

La Région dispose néanmoins, pour réaliser ses objectifs, d'une situation financière saine. Le CESER préconise dès lors au Conseil régional d'optimiser cette situation

budgétaire favorable à la réalisation de ses objectifs en faveur des populations, des territoires, des acteurs économiques et sociaux et du développement de la région. Le CESER engage par ailleurs l'Etat et les Départements à réaliser **les projets d'investissement** programmés au travers des contrats de plan État-Région pour les uns, ou des contrats territoriaux pour les autres, afin de permettre aux territoires régionaux de bénéficier de l'argent public actuellement bloqué dans l'attente de ces réalisations. Le CESER pense notamment aux infrastructures ferroviaires et routières nécessaires à la vie quotidienne et au développement économique de la région, ainsi qu'aux 25 millions d'Euros réservés par la Région à l'équipement des territoires régionaux en haut débit, sous l'égide des Départements.

UN BUDGET INNOVANT ET PORTEUR DE VALEURS

Le CESER relève, dans ce projet, le recours budgétaire inédit à des outils innovants : des émissions obligataires vertes, dédiées au financement d'investissements concourant à la transition énergétique et écologique, que le CESER préconise d'encourager, ainsi que l'instauration d'un budget participatif, outil émergent de démocratie participative, qui devrait mobiliser, d'ici la fin du mandat électif, 1% du budget régional à la réalisation de projets d'initiative populaire.

Le CESER salue également l'instauration par la Région d'une enveloppe budgétaire destinée au soutien de projets locaux expérimentaux d'initiative locale concourant à la réalisation des objectifs de développement rural.

POLITIQUES TERRITORIALES : LES 4 PRÉCONISATIONS DU CESER

Définir une stratégie territoriale régionale via le SRADDET :

Le schéma régional d'aménagement et de développement équilibré des territoires (SRADDET) est actuellement en cours d'élaboration. Le CESER regrette l'absence de prise en compte budgétaire, dans ce projet de budget primitif, des enjeux territoriaux transversaux qui s'attachent à cette stratégie territoriale déterminante en matière d'investissements, d'équipements, d'infrastructures, qui touche à l'ensemble des politiques territoriales. Le CESER regrette par ailleurs le choix d'implantation de pôles d'excellence à proximité immédiate des métropoles plutôt qu'en zones rurales. Il considère que ce choix est contre-productif au regard des objectifs régionaux d'un développement équilibré des territoires. Il rappelle le succès dans le Lot, de la Mécanic Vallée, qui a su générer, au fil des ans, un développement local durable et préconise que la Région suive cet exemple pour ses projets novateurs.

Intégrer des objectifs transversaux de transition écologique aux politiques territoriales

Compte tenu des enjeux économiques, d'aménagement et de sécurité des biens et des personnes qui s'attachent aux effets de plus en plus visibles et importants du changement climatique, le CESER considère qu'il est urgent que la Région prenne la mesure des efforts à consentir en vue de la prise en compte de critères environnementaux de façon transversale à l'ensemble de ses politiques territoriales, que ce soit au travers de la conditionnalité de ses investissements ou de ses dépenses d'interventions en faveur des projet et des secteurs d'activité. Ces enjeux sont au premier chef prégnants pour l'aménagement et le développement du littoral, mais ils concernent l'ensemble des filières, notamment touristiques.

Améliorer la lisibilité budgétaire de la mise en œuvre de l'action régionale de mise en accessibilité aux personnes à mobilité réduite

Le CESER renouvelle sa demande d'une meilleure lisibilité budgétaire de la réalisation des investissements consacrés à l'accessibilité des bâtiments régionaux, des lycées et des transports ferroviaires et routiers aux personnes à mobilité réduite. Le CESER s'inquiète par ailleurs du retard pris par la SNCF dans la réalisation des travaux de mise en accessibilité des infrastructures ferroviaires pour laquelle elle s'est engagée contractuellement avec le Conseil Régional et invite ce dernier à faire respecter cet engagement contractuel.

Expérimenter un budget « sensible au genre » (gender budgeting) :

Dans un contexte législatif européen et national promoteur d'une action en faveur de l'égalité réelle femmes-hommes, le CESER Occitanie préconise à la Région de se doter d'un budget « sensible au genre », afin de déterminer et d'améliorer l'impact de ses financements sur la réalisation de cet objectif. Le CESER préconise, en 2019, une expérimentation ciblée sur deux politiques régionales : les aides en faveur du secteur du sport et celles en faveur de l'installation des agricultrices.

DES POINTS DE VIGILANCE

Le CESER, conformément à ce qu'il exprimait dans son avis sur les OB 2019, considère avec l'intérêt l'annonce de l'expérimentation innovante d'un **budget régional participatif**. Il suivra avec vigilance la mise en œuvre et l'évaluation de ce dispositif.

Le CESER approuve le recours de la Région au dispositif **des émissions obligataires vertes (Green bonds)**, qui sont dédiées au financement d'investissements destinées à la transition énergétique et encourage le renforcement des dispositifs régionaux qui concourent à cet objectif. Le CESER s'interroge sur la pérennité de ce recours, notamment en 2019, et souhaite être tenu informé des réalisations effectives qui ont pu être financées dans le cadre de l'émission actuelle.

Le CESER réitère son inquiétude sur **les contractions des subventions de fonctionnement** que la Région serait amenée à mettre en œuvre compte tenu de sa stratégie de maîtrise budgétaire désormais aggravée par le plafonnement de l'augmentation de ses dépenses de fonctionnement à un niveau inférieur à celui de l'inflation. Il souhaite être tenu informé de la stratégie financière que la Région arrêtera en la matière.

Le CESER considère **le report de la clause de revoyure des deux CPER régionaux** regrettable et dommageable, tant pour l'équipement et le développement du territoire régional que pour l'usage quotidien de la population. Il souhaite que l'Etat honore ses engagements financiers en vue de la réalisation effective des opérations programmées dans les deux contrats.

A la veille de **la prochaine programmation européenne**, qui aura des impacts sensibles sur le développement de notre région, le CESER indique son souhait de se voir associé aux consultations locales menées par la Région, autorité de gestion, en vue de la négociation avec l'autorité européenne décisionnaire. Le CESER rappelle à cet égard qu'il a été le premier et le seul CESER de France à se positionner, au niveau national et européen, en vue de défendre la politique de cohésion sociale européenne en faveur des territoires régionaux.

Le CESER rappelle sa mission de consultation institutionnelle et sa capacité de concertation régionale interne avec l'ensemble des représentants de la société civile organisée, c'est-à-dire des forces vives économiques, sociales, environnementales, associatives, patronales, salariales, acteurs du développement territorial régional. Il souhaite que la Région recoure aux **corps intermédiaires représentatifs dans les concertations** locales qu'elle met en œuvre dans le cadre de la définition de ses politiques territoriales.

L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES RÉGIONALES, NOUVELLE MISSION DES CESER

Le CESER Occitanie considère qu'il devient un enjeu démocratique fort de rétablir la confiance des citoyens dans l'action publique, pour faire barrage aux emportements populaires excessifs et aux choix électoraux extrémistes qui pourraient en découler. Il préconise notamment, à cet effet, le recours à l'évaluation des politiques publiques comme outil de rationalisation des décisions des autorités détentrices du pouvoir public, de pilotage et de suivi de l'action publique, ainsi que de justification et de démonstration de la pertinence, de l'efficacité et de l'efficacéité de cette action. Le CESER considère que l'adoption de l'évaluation des politiques publiques constituerait ainsi une démarche de progrès.

De fait, l'article 32 de la loi NOTRe du 7 août 2015 élargit les compétences des CESER à l'évaluation et au suivi des politiques publiques territoriales. Il incombe dès lors au CESER et à la Région de construire les modalités d'une collaboration institutionnelle effective et pérenne pour mise en œuvre de cette nouvelle exigence nationale. La Région a fait connaître, lors de son audition du 5 décembre 2018, sa validation politique de ces principes de collaboration, qui prévoit la représentation du CESER au sein du Comité régional d'évaluation qui sera instauré. Le CESER se réjouit de cette avancée décisive et se tient d'ores et déjà mobilisé pour un début effectif de collaboration au premier semestre 2019.

CONCLUSION

Le CESER approuve pour une large part les actions programmées par la Région dans le cadre des trois chantiers qu'elle a définis, qui prennent en compte nombre de préoccupations de la société civile organisée.

En dépit de la baisse des dotations de l'Etat, ses recettes 2019 devraient permettre au Conseil régional de réaliser ses objectifs, grâce au caractère dynamique de la CVAE et de l'une de ses ressources budgétaires, assise sur la TVA. Le CESER préconise d'optimiser cette situation budgétaire favorable à la réalisation de ses objectifs territoriaux. Il déplore les retards pris par les investissements structurants du territoire inscrits aux contrats de plan Etat-Région régionaux, qui sont à ce jour bloqués par l'Etat malgré les engagements contractuels de ce dernier. Ces retards sont en effet dommageables à la vie quotidienne et au développement de la région, ainsi qu'à l'adaptation de ses infrastructures aux enjeux liés à son attractivité démographique.

Cette prévision budgétaire 2019 s'inscrit toutefois dans un contexte national qui fait peser de fortes contraintes sur l'action régionale et des incertitudes quant aux ressources qui lui seront effectivement consenties par l'Etat. Les ressources de la collectivité dépendront en effet directement des dispositions qui seront prévues par la loi de finances 2019 en cours d'adoption par le Parlement. La collectivité ignore, à ce jour, quelles répercussions éventuelles découleront de la crise sociale actuelle sur la stratégie financière de l'Etat et leur impact sur les ressources qui lui seront allouées. La Région Occitanie subit par ailleurs cette année une contrainte budgétaire nouvelle, le plafonnement par l'Etat de l'augmentation de ses dépenses de fonctionnement. Le CESER est fortement préoccupé par le possible impact de ce plafonnement, fixé à un taux inférieur à celui de l'inflation, sur la capacité de la collectivité à financer l'ensemble des actions utiles aux territoires et à leurs acteurs. C'est donc sous toute réserve que le CESER prononce aujourd'hui son avis sur les prévisions budgétaires qui lui ont été présentées le 5 décembre dernier.

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 : Dominique-Marie FELIX ■ dominique-marie.felix@ceser-occitanie.fr ■ tél : +33 5 62 26 94 77

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