

La structure des budgets régionaux s'est modifiée depuis 2004

Les régions ont réalisé l'essentiel des transferts de compétences confiées par l'acte II de la décentralisation et intégré dans leurs effectifs la quasi-totalité des personnels en provenance de l'Etat en charge de ces compétences, fin 2009.

En 5 ans, la structure des budgets des régions s'est modifiée : la part des dépenses de fonctionnement est passée de 52,5 % à près de 60 % de leurs dépenses réelles totales. Les effectifs des conseils régionaux ont été multipliés par 5, et le profil des agents s'est modifié : les régions qui initialement comptaient près de 38 % d'agents de catégorie A, gèrent maintenant pour plus de 82 % des agents de catégorie C issus majoritairement de la filière technique.

Les régions investissent dans trois domaines : les lycées, la formation professionnelle et le transport ferroviaire. Elles ont maintenu le niveau des investissements en 2009 malgré la crise, mais les ont sensiblement réduits en 2010.

En 2009, les régions ont réalisé l'essentiel des transferts de compétence confiées par l'acte II de la décentralisation, et accueilli la plus grande part des personnels en charge des compétences transférées en provenance de l'Etat.

Ces évolutions ont transformé la structure de leur budget. Du fait de l'insertion de ces nouveaux personnels (personnels techniciens ouvriers et de service de l'Education nationale), les charges de personnel se sont multipliées par 3 entre 2006 et 2008.

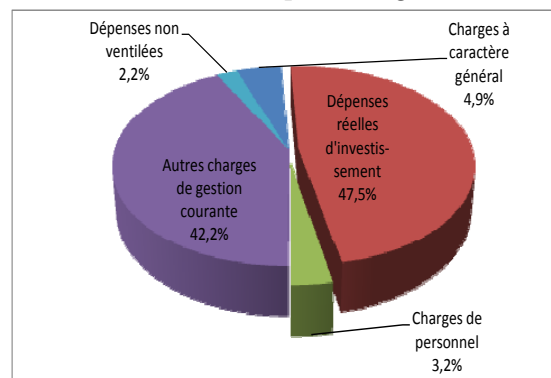
Le poids des dépenses de fonctionnement devient prépondérant

La structure des dépenses des régions évolue sous l'effet d'une croissance des dépenses de fonctionnement presque deux fois supérieure à celles d'investissement, passant de 9 milliards d'euros en 2004 à plus de 16 milliards en 2009. La part des dépenses de fonctionnement dans les dépenses totales s'établissait à 52,5 % en 2004, et à près de 60 % en 2009.

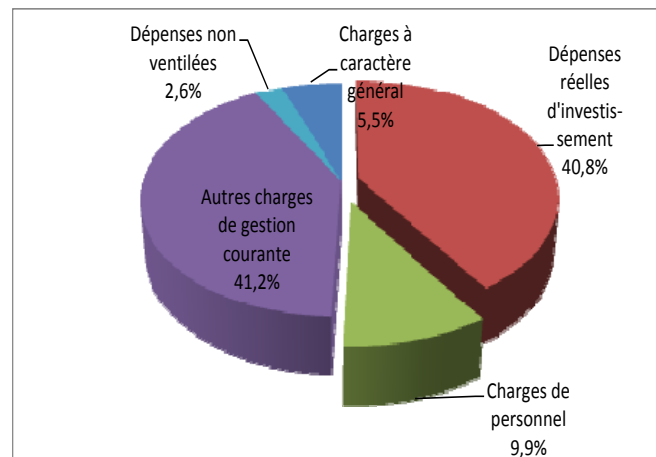
Les charges de personnel liées à la fonction « enseignement » constituent le principal moteur de la déformation de la structure budgétaire des régions. Elles représentent en 2009, 44 % des charges de personnel et 30 % des dépenses réelles de fonctionnement pour la fonction « enseignement ». Les dépenses de fonctionnement (hors personnel) sont consacrées au transport en commun des voyageurs (24 % des dépenses de fonctionnement, hors charges de personnel), principalement affectées au service ferroviaire (3,2 milliards d'euros) qui représente 11 % des dépenses de fonctionnement totales (et 52 % des dépenses de transport).

Dans le domaine de la formation professionnelle et de l'apprentissage, les régions versent des aides à la personne (bourses, stagiaires de la formation professionnelle) ou des contributions obligatoires (indemnités aux employeurs d'apprentis). En matière d'enseignement, les dépenses régionales portent essentiellement sur des dotations subventions destinées à l'entretien des lycées (8 % des dépenses de fonctionnement hors charges de personnel).

Structure des dépenses régionales en 2004



Structure des dépenses régionales en 2009



En 2010, les régions maîtrisent les dépenses de personnel qui s'accroissent plus faiblement (3,9%).

Les régions restent des structures d'aides à l'investissement : les subventions versées en 2009 sont supérieures à 5,5 milliards, nettement au-dessus de leurs investissements propres (3,8 milliards). Le dispositif de remboursement anticipé du fond de compensation de la

Des recettes moins dynamiques à partir de 2009

De 13,7 milliards en 2004, les recettes réelles de fonctionnement sont passées à plus de 21 milliards d'euros en 2009. Ce dynamisme s'explique surtout par l'accroissement entre 2005 et 2007 des recettes de fiscalité indirecte liées au transfert des recettes fiscales de la taxe intérieure sur les produits pétroliers allouées en compensation des charges transférées (de 0,4 à 2,8 milliards d'euros sur les trois années considérées).

La fiscalité directe, qui représente plus de 23 % des recettes de fonctionnement (5 milliards d'euros) joue également un rôle important avec une croissance de 55 % en 5 ans. La hausse sensible des taux des trois impôts directs perçus par les régions (entre 24 % et 32 %

TVA (FCTVA) dans le cadre du plan de relance de l'économie a permis aux régions de maintenir leur soutien à l'investissement en 2009.

Cette dynamique marque le pas en 2010 où on observe un repli net de l'investissement, autant sur les subventions versées que pour l'équipement propre.

d'augmentation en deux ans selon les taxes concernées) s'est traduite par une augmentation de 26 % des recettes entre 2004 et 2006. Entre 2006 et 2009, la croissance des produits de la fiscalité directe, plus modérée (+13 %), est principalement due à l'effet base de la fiscalité, car sur cette période, la hausse des taux d'imposition locaux ne dépasse pas 5 %.

En 2010, les recettes sont moins dynamiques sous l'effet combiné de la croissance plus faible des recettes fiscales et des dotations de l'Etat. Et, à partir de 2011, la structure des recettes régionales sera nettement modifiée par la réforme de la fiscalité locale.

Postes budgétaires des régions

DEPENSES	Montant en 2009 (en millions d'euros)	Variation moyenne 2004-2009	RECETTES	Montant en 2009 (en millions d'euros)	Variation moyenne 2004- 2009
Dépenses réelles totales	27 284	9,4%	Recettes réelles totales	27 161	9,2%
Dépenses réelles de fonctionnement	16 163	12,1%	Recettes réelles de fonctionnement	21 608	9,5%
- Charges à caractère général	1 513	12,4%	- Impôts et taxes	12 272	18,5%
- Charges de personnel	2 692	36,8%	- dont impôts directs locaux	5 004	9,2%
- Autres charges de gestion courante	11 234	8,9%	- dont TIPP	3 866	72,7%*
- Intérêts des emprunts et dettes	346	4,2%	- dont cartes grises	1 917	29,6%
			- Dotations et participations	9 055	2,1%
			- dont DGF	5 416	2,5%
Dépenses réelles d'investissement	11 121	6,2%	Recettes réelles d'investissement	5 553	8,0%
- Dépenses d'équipement brut	3 844	5,9%	- Dotations et subventions	2 298	10,1%
- Subventions d'équipement versées	5 552	5,5%	- Emprunts	2 937	6,7%
- Remboursements de dette	1 409	-12,6%	Dettes au 31 décembre	15 705	11,5%

* Calculé sur la période 2005-2009

Source : Comptes administratifs des régions (exploitation DGAFP)

L'enseignement joue un rôle structurel fondamental

Les régions ont progressivement pris en charge les trois domaines d'intervention : l'enseignement (lycées), le transport ferroviaire, la formation professionnelle et l'apprentissage. En 2009, elles y consacrent 18 milliards d'euros, soit près des deux tiers des dépenses totales. Elles sont réparties pour 24,5 % des dépenses totales sur l'enseignement, 22,7 % sur les transports et 19 % sur la formation professionnelle et l'apprentissage.

Parmi les autres postes de dépenses, l'action économique représente un peu plus de 2 milliards d'euros (7,5 % des budgets).

Le profil d'évolution des dépenses suit l'échelonnement dans le temps des transferts de compétences (cf. encadré) : entre 2005 et 2007, les dépenses en formation professionnelle et en apprentissage, pour l'essentiel des dépenses de fonctionnement (96 %) s'accroissent de presque 1,9 milliards d'euros (+57%).

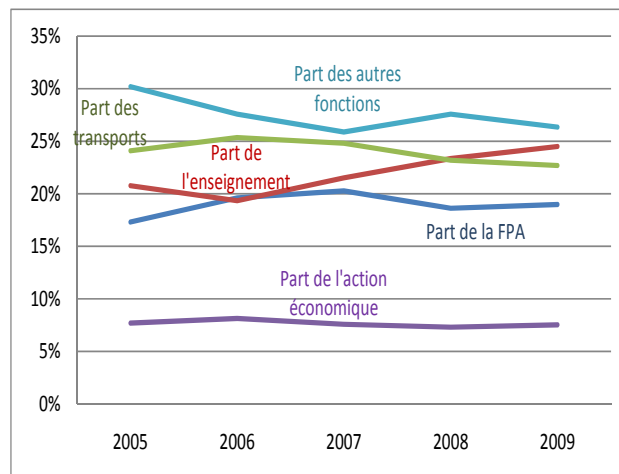
Sur la même période les dépenses de transport augmentent d'environ 1,4 milliards d'euros (+30 %). Les régions ont porté leurs efforts sur le renouvellement et la modernisation du réseau.

L'entrée des personnels TOS d'enseignement, à partir du 1er janvier 2007, modifie la structure des dépenses. En particulier, les dépenses en fonctionnement pour l'enseignement progressent de presque 900 millions d'euros, soit une augmentation de 59 %. A partir de 2007, les dépenses pour les lycées jouent un rôle structurel fondamental, notamment en raison du poids des personnels TOS d'enseignement. Avec l'achèvement progressif des transferts de personnel, le budget pour l'enseignement stagne en 2010.

En 2010, le budget transport enregistre une légère baisse. En revanche, les régions poursuivent leurs efforts pour la formation professionnelle et l'apprentissage avec un budget en hausse de 2,9% sur un an.

Sur l'ensemble de la période, l'action économique représente une proportion stable des budgets régionaux, autour de 8 % des dépenses totales.

La part des dépenses par fonction dans les budgets entre 2005 et 2009



Source : DGCL

LES COMPETENCES TRANSFEREES AUX REGIONS DEPUIS 2004 :

La Loi n°2004-809 du 13 août 2004 amplifie la dynamique de transfert des compétences initiée avec les Lois de 1982 et 1983 à destination des collectivités territoriales et, en particulier, des régions :

- En 2005, transfert de compétences en matière de **formation professionnelle et d'apprentissage, d'enseignement et de transport** : toutes les régions se voient confier le financement de la formation des travailleurs sociaux et des écoles et instituts de formation sanitaires (professions paramédicales et sages-femmes), y compris des aides afférentes aux étudiants ; cinq régions prennent en charge des lycées à section binationale ou internationale ; la région Île-de-France devient l'autorité tutélaire du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF).
- En 2006, approfondissement des compétences en matière de **formation professionnelle**, avec le financement et l'organisation des stages de formation de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et avec l'organisation de réseau de centres et points d'information et de conseil sur la validation des acquis de l'expérience (VAE). Les régions prennent aussi en charge de nouvelles compétences en matière d'**enseignement** (accueil, restauration et hébergement dans les lycées) accompagné par le transfert des personnels techniques, ouvriers et de service (TOS).
- En 2007, les régions prennent en charge de nouvelles compétences en **enseignement**, avec le versement d'une contribution aux lycées privés. En matière de **transports** et/ou d'**aménagement du territoire**, les aéroports et les ports maritimes sont transférés aux régions. Dix-sept régions choisissent d'appliquer par anticipation le transfert de l'organisation et du financement des actions de **formation professionnelles** mises en place par l'AFPA.
- En 2008, le transfert de compétences se poursuit « à la carte » : deux régions récupèrent la propriété et la gestion du **patrimoine bâti** régional ; deux autres anticipent la prise en charge de l'organisation et du financement des actions de **formation professionnelle** ; et en matière de **transport**, achèvement du transfert des routes nationales.
- En 2009, le transfert des compétences en matière de **formation** se poursuit avec l'achèvement des transferts de formation qualifiante des demandeurs d'emploi, et avec l'allongement de la durée de formation initiale préparant au diplôme d'éducateur de jeunes enfants.
- En 2010, les transferts de compétences concernent la **formation** sanitaire.

Les transferts des agents de catégorie C s'accompagnent de recrutements additionnels

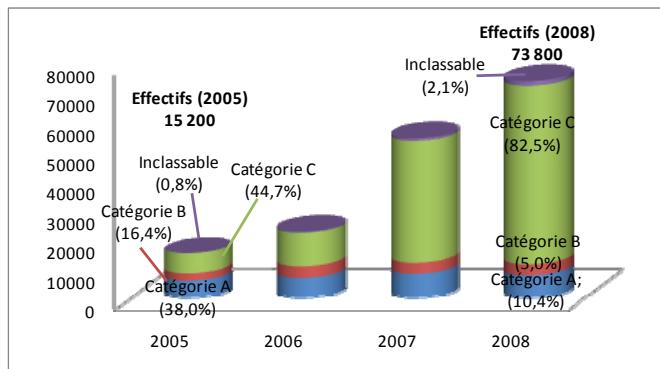
Avant la seconde vague des transferts de compétences, les effectifs des conseils régionaux s'élèvent à environ 15 000 agents. A partir de 2006, date à laquelle débutent les transferts de personnels en provenance de l'Etat, les effectifs enregistrent une croissance très dynamique.

Selon l'enquête menée par le CNFPT (cf. « pour en savoir plus »), les agents présents dans les conseils régionaux début 2009 sont pour 61,5 % des agents transférés, et pour 11,7 % des agents qui ont été recrutés pour renforcer les équipes transférées ou les services de gestion. Les premiers proviennent de la filière technique

(TOS), majoritairement affectés sur les domaines des affaires scolaires et périscolaires (60 % des agents transférés) et du bâtiment et du patrimoine bâti (15,6 %). Les seconds proviennent à 77 % de la filière technique, et à 23 % de la filière administrative. Ils sont également affectés sur les domaines des affaires scolaires et périscolaires (5,5 %) et du bâtiment et du patrimoine bâti (13,9 %), mais aussi au secteur propreté, collecte et gestion des déchets. Ces agents sont, pour près de la moitié d'entre eux, des non-titulaires, alors que les agents en provenance de la fonction publique de l'État sont essentiellement des agents titulaires (98 %).

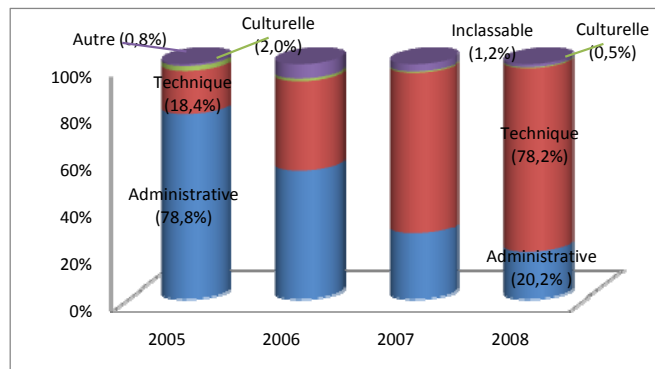
Stable jusqu'en 2005, la structure des personnels se déforme peu à peu sous l'effet des transferts de personnels : les agents de catégorie C qui représentaient 44,7 % des effectifs en 2005 (pour 38 % de catégorie A) pèsent pour 82,5 % en 2009 (contre 10,4 % pour la catégorie A).

Evolution des effectifs régionaux par catégorie entre fin 2005 et fin 2008



Les rapports entre agents issus de la filière technique (18 % en 2005 contre 78 % en 2008), majoritairement de catégorie C, et ceux issus de la filière administrative (80 % fin 2005 contre 20 % fin 2008) se trouvent ainsi redistribués.

Evolution de la structure par filière entre fin 2005 et fin 2008



Sources : Insee/Enquête sur les personnels et les collectivités territoriales et des établissements publics locaux
Champ : emplois principaux et secondaires

Une capacité d'autofinancement de 25 %

Les dépenses de fonctionnement augmentent donc à un rythme plus rapide que les recettes de fonctionnement. Bien que l'épargne brute reste stable en euros courants au cours de la période (environ 5,5 milliards d'euros chaque année), la capacité d'autofinancement faiblit : l'épargne brute des régions équivalait à un tiers des recettes réelles de fonctionnement en 2005, et n'en représente plus qu'un quart en 2009. Le ratio d'autofinancement régional (25 %) reste cependant supérieur à celui des autres niveaux de collectivités. Il se stabilise en 2010.

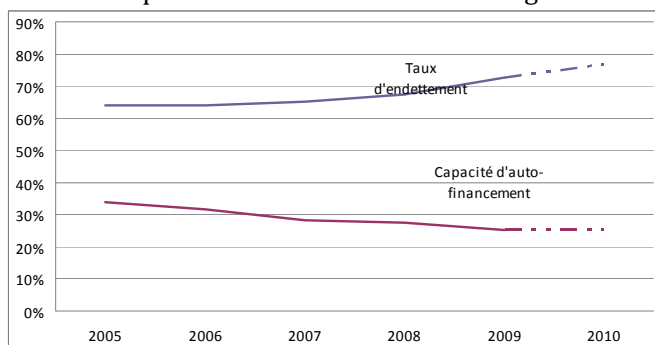
Le financement des investissements s'appuie sur les ressources propres : l'autofinancement, les dotations et subventions d'investissement, puis sur le recours à l'emprunt.

Le besoin de financement des régions s'accroît au cours de la période. L'endettement des régions a progressé passant de 10,1 milliards fin 2005 à plus de 15,7 milliards d'euros fin 2009, ce qui représente une croissance moyenne de 11,5 % par an. En 2010, la croissance est plus modérée mais le stock de dette est proche de 17 milliards fin 2010. Ainsi, la dette, qui représentait 64%

des recettes réelles de fonctionnement en 2005, en constitue 73% en 2009 et 77% en 2010.

La capacité de désendettement reste relativement stable depuis 2006 : il faut environ 3 ans de recettes réelles d'investissement pour permettre un remboursement de la dette.

Taux d'endettement et capacité d'autofinancement des régions



Source : DGCL, DGFIP

Pour en savoir plus

Rapport de l'Observatoire des finances locales : Les finances locales en 2011 (www.dgcl.interieur.gouv.fr)

Les finances des régions 2009 (www.dgcl.interieur.gouv.fr)

Rapport annuel sur l'état de la fonction publique (volume 1),

Fiche 1.2.2, L'évolution des personnels des régions et des départements de fin 2005 à fin 2008 dans le cadre de l'acte II de la décentralisation.