



Session du 15 décembre 2004
Commission de Synthèse

Rapporteur général : Clet VIOLEAU

**AVIS SUR
LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES POUR 2005**

Les perspectives économiques internationales pour 2005 telles que décrites dans le rapport soumis par le Conseil régional ne permettent pas d'envisager pour la zone euro et a fortiori pour la France un taux de croissance du produit intérieur brut capable d'infléchir les principaux indicateurs nationaux : consommation des ménages, taux de chômage et évolution des salaires avec son corollaire l'inflation.

Il apparaît ainsi clairement que le niveau des recettes dont disposera la Bourgogne en 2005 est subordonné d'une part à l'évolution - peu optimiste - de la croissance et d'autre part aux réformes engagées par le Gouvernement. Le CESR observe que les différentes dotations perçues par la Région si elles sont appelées à évoluer restent quand même tributaires d'agrégats économiques nationaux dont la fragilité vient d'être évoquée. Cette sensibilité des recettes régionales (hors TIPP et hors emprunt) est très clairement décrite dans le rapport budgétaire régional (page 8).

La distinction entre les ressources régionales (57,5 %) déterminées en fonction d'indices retenus par la loi de finances et celles (27,8 %) qui évolueront en fonction de l'activité économique bourguignonne montre que les marges de manœuvre régionales seront encore limitées en 2005.

La vigueur actuelle de l'euro croisée avec l'envolée des prix du pétrole ont un impact négatif sur l'activité des entreprises dont la compétitivité s'érode un peu plus chaque jour freinant le volume global de leurs exportations. Le CESR rappelle qu'en Bourgogne l'activité industrielle est peu concentrée et diversifiée et que l'emploi industriel a régressé de façon plus significative dans les zones de forte concentration. De plus l'absence de secteurs porteurs à forte valeur ajoutée ne permet pas à la Bourgogne d'espérer à court terme un renversement de tendance.

A l'occasion de l'examen du projet de budget régional pour 2005, le CESR restera vigilant sur l'équilibre à maintenir entre les crédits qui seront affectés aux compétences transférées et les autres politiques initiées par la Région.

Le contexte institutionnel

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 traite des possibilités d'expérimentation, par les collectivités territoriales, de nouvelles compétences, de l'autonomie financière et de la participation par referendum local. Sur le premier point, le CESR prend acte de la volonté de la région de Bourgogne de se porter candidate notamment pour la gestion des fonds structurels européens (politique européenne de cohésion économique et sociale) mais observe que ceux-ci connaîtront une baisse sensible dans les années à venir. Ce constat inquiétant mais prévisible aura de graves conséquences sur l'effet de levier associé à ces crédits depuis leur mise en place. La loi de finances pour 2005 prévoit un mécanisme de compensation des transferts de compétences via l'attribution aux Régions d'une fraction de la TIPP (taxe intérieure sur les produits pétroliers). Pendant une période intermédiaire, ces pourcentages seront fixés par voie réglementaire avant qu'une réelle régionalisation de la TIPP n'intervienne.

Le CESR souligne qu'au moment où les pouvoirs publics, à quelque niveau que ce soit, recherchent des alternatives crédibles au transport automobile, il soit élaboré un système de financement des collectivités fondé sur la consommation de produits pétroliers dans chaque région.

Les marges de manœuvre

Comme le CESR le note supra, les marges pour 2005 sont une nouvelle fois en recul par rapport à 2004, le poids croissant des compensations versées par l'Etat ayant un effet mécanique sur la ventilation des recettes de la Région hors emprunt. Ainsi (tableau page 19) la part des ressources propres dans les recettes régionales hors emprunt a chuté de façon inquiétante entre 1998 et 2003 passant de 54,8 % à 30,5 % en 2003. Dans le même temps avec un bond spectaculaire avant 2003, dû au transfert de compétence en matière ferroviaire, les transferts en provenance de l'Etat connaissent une progression annuelle (2003) de + 4,50 %.

Par ailleurs, l'épargne de gestion n'évolue plus et comme l'indique le rapport d'orientations budgétaires, seules la gestion active de la dette et la baisse des taux d'intérêt font aujourd'hui évoluer l'épargne brute. Quant aux ressources propres d'investissements, elles proviennent essentiellement du FRTVA et du remboursement des prêts et avances. Là encore la Région n'a pas de prise sur l'évolution de leur volume.

Enfin, toutes les dotations et participations reçues -hors la DRES- continuent de baisser et un net repli apparaît pour ce qui concerne particulièrement les fonds en provenance de l'Etat et de l'Union européenne (- 74,9 % entre 2001 et 2003).

Autre point inquiétant, la structure des dépenses d'investissement hors dette, la part des subventions et participations versées dans le cadre de leur financement ne cesse de s'accroître passant de 56,3 % en 2001 à 63,1 % en 2003.

Concernant la pression fiscale, en Bourgogne, seule celle issue de la taxe sur les cartes grises est supérieure à la moyenne régionale (30 euros contre 27 euros pour la France entière). Pour la taxe professionnelle, la volonté du précédent Conseil régional de ne pas recourir à une hausse modérée mais régulière n'a pas permis de compenser les retraits constatés supra ; ce choix politique n'a pas eu une lisibilité forte pour les contribuables dans la mesure où les autres échelons ont continué de faire progresser -parfois fortement- leur taux. Ainsi, le levier fiscal est aujourd'hui fortement dégradé et le Conseil régional devra rapidement trancher, s'il veut avoir une action déterminante, entre emprunt et fiscalité.

Les informations afférentes à la programmation pluriannuelle d'autorisations de programme et d'engagement présentent un caractère général. Le CESR ne souhaite pas se contenter d'avaliser des orientations globales difficilement contestables, même si de nouveaux efforts d'explication ont été encore réalisés, mais veut se positionner en tant que force de proposition afin de mieux faire prendre en compte l'ensemble des préconisations adoptées dans ses avis, notamment d'autosaisines. Les Conseillers soulignent que la complexité constatée dans les réformes est en complète contradiction avec la volonté de clarification et de lisibilité affirmée par ailleurs.

CONCLUSION

Il est souhaitable que le respect du principe d'autonomie financière des collectivités locales, principe que le gouvernement a inscrit dans la Constitution, soit scrupuleusement respecté. Par le passé, d'autres transferts, tels celui des lycées, ont obligé les Régions à dégager des moyens financiers considérables afin de pallier les carences passées de l'Etat. De la même façon, le transfert, au 1^{er} janvier 2002, des transports régionaux de voyageurs conduit le Conseil régional à mobiliser des moyens financiers importants pour moderniser un matériel ferroviaire obsolète. Transfert qui aujourd'hui encore appelle une mobilisation trop forte des finances régionales.

Le CESR réaffirme que la fiscalité est le reflet d'une ambition. Ainsi, la volonté d'avoir le taux de fiscalité le plus bas n'est pas, en soi, un but à atteindre dans le contexte socio-économique actuel. Le CESR suggère que la Région concentre, en 2005, l'essentiel de ses moyens sur un nombre limité d'actions relevant des compétences dont l'ont doté les lois de décentralisation au risque de ne pas aider suffisamment certains secteurs d'intervention actuellement fragilisés par la situation économique.

Il constate que ces orientations budgétaires se situent dans un nouveau cycle de décisions et de financements. Le Conseil régional devra faire de véritables choix politiques clairs, structurants sur le long terme, et susceptibles d'entraîner l'adhésion des Bourguignons et que la Région va devoir défendre dans ses négociations avec l'Etat.

Déjà, le CESR observe que les prévisions de transferts financiers pour la Bourgogne ne permettront pas de réaliser tous les projets dont la région et ses habitants ont besoin. Ainsi, s'agissant du CPER, le CESR rappelle la nécessité - notamment pour l'Etat - de tenir les engagements pris, même s'il est envisagé de modifier les règles et les principes de contractualisation après 2007. En 2005, la Région maintiendra les inscriptions correspondant à ses engagements, il reviendra à l'Etat de respecter également sa signature puisque c'est lui qui pour l'essentiel détient la maîtrise d'ouvrage des projets contractualisés.

Le CESR prend acte des informations contenues dans ce document mais rappelle que l'illusion de l'autonomie qui pourrait naître des promesses découlant de l'acte II de la décentralisation pourrait avoir à moyen et long terme des conséquences dommageables pour l'avenir de la Bourgogne et de ses habitants.

Avis adopté à l'unanimité

EXPLICATION DE VOTE



Intervention de Gilbert MARPEAUX au nom du groupe CGT-FO

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les conseillers,

Rapidement, je voudrais donner une explication de vote pour le compte du groupe CGT-FO qui donnera un avis favorable au projet d'avis.

Je pense que le projet d'avis fait bien ressortir les difficultés actuelles de la décentralisation.

En effet, il y a d'une part les transferts de compétences et les transferts de charges, je pense notamment au domaine des lycées et également au problème difficile du transfert des personnels TOSS.

D'autre part, les financements de ces transferts de charges financières ne sont pas là ou pas à la hauteur des financements nécessaires à la réalisation de ces transferts.

Il y a là donc tous les éléments de non financement des décisions prises sur le plan politique.

Je suis en particulier tout à fait d'accord avec la chute de la présentation faite par le rapporteur qui dit : "rapidement, le conseil régional et la Bourgogne seront devant le choix difficile : soit avoir recours à l'emprunt, soit augmenter la fiscalité régionale et locale".

Je pense que le projet d'avis présenté aujourd'hui fait bien ressortir les difficultés de la décentralisation que, pour ce qui concerne le groupe FORCE OUVRIERE, nous n'appelions pas de nos vœux au regard des difficultés pressenties.

Le groupe CGT-FO votera donc ce projet d'avis.

Merci de votre attention.



Intervention de Michel MAILLET au nom du Groupe CGT

Le document fourni par la Région pour préparer le débat sur les orientations budgétaires pour 2005 a le grand mérite d'une part de poser les problématiques actuelles et à venir du fait de la décentralisation et d'autre part d'aider à situer les marges de manœuvre existantes en regard de la situation propre des finances régionales et en comparaison avec les autres Régions françaises. C'est en cela un bon outil pour engager le débat sur les orientations budgétaires et notamment en regard de questions essentielles telles que : quelles politiques régionales et quels moyens pour les financer ?

Deux constats s'imposent d'emblée :

1°) du fait des décisions successives en matière de décentralisation, la Région ne peut intervenir que sur 30 % de ses recettes, ce qui limite grandement les marges de manœuvre. Et ceci sous réserve que les dotations de l'État pour les compétences décentralisées correspondent réellement aux dépenses liées à l'exercice de ces compétences

2°) du fait des choix successifs faits par la précédente Assemblée régionale de ne pas augmenter la fiscalité, des marges de manœuvre se dessinent en regard des taux pratiqués par les autres Régions françaises. Cependant, d'une part ces marges sont faibles et d'autre part elles conduisent à une augmentation de la pression fiscale qui peut être impopulaire, tout en relevant que du fait de la suppression de la taxe d'habitation cette augmentation aurait peu d'incidence sur les budgets des ménages.

Le projet d'avis qui nous est soumis - et que beaucoup n'auront eu que ce matin - relève ces 2 aspects tout en soulignant la nécessité pour l'État de respecter le principe d'autonomie financière des collectivités locales dans le cadre de la régionalisation. Et, de ce point de vue, il nous semble nécessaire de rappeler ce que nous avons dit en décembre 2002 à l'occasion du débat sur la décentralisation. Je cite :

"Plusieurs aspects du projet d'avis nous conviennent et traduisent bien nos réflexions et propositions formulées dans les commissions. C'est le cas par exemple :

- *de l'exigence du maintien d'une cohérence et d'une cohésion nationale*
- *de la non-remise en cause du fonctionnement des services publics et de l'accroissement de l'égalité de traitement des usagers sur l'ensemble du territoire*
- *de la réflexion qui relève que la décentralisation ne concerne pas seulement la Région et les départements, mais aussi les agglomérations, les structures intercommunales et les communes*
- *du souci d'une décentralisation permettant la mise en œuvre d'une véritable démocratie locale et le rapprochement des lieux de décision des citoyens*
- *de l'interrogation du CSER sur la multiplicité des niveaux de décision qui ne facilitent pas la lisibilité des actions*
- *de la nécessité d'une refonte complète de la fiscalité directe et indirecte permettant de garantir les financements des compétences transférées*

La CGT a la ferme intention d'investir ce débat et d'interpeller sur des questions fortes telles que celles-ci :

- *comment réduire les inégalités territoriales tout en accentuant le mouvement de décentralisation et en rapprochant les lieux de décision des citoyens ?*

- *comment organiser les transferts de nouvelles compétences avec les moyens correspondants sans créer de nouvelles inégalités territoriales ?*
- *comment, dans le cadre d'une décentralisation renforcée, maintenir partout et pour tous une offre de services publics rénovés répondant aux besoins des populations ?*
- *comment articuler, dans une dynamique de développement, reconnaissance de la diversité des territoires et cohérence nationale ?*
- *comment, face aux mutations intervenues depuis 20 ans, reconstruire un niveau pertinent de gestion et de vie démocratique ?*
- *comment approfondir la décentralisation sans accentuer les pratiques clientélistes et de fief des élus ?*

Fin de citation

Aujourd'hui nous sommes dans la phase de mise en oeuvre et ces questions restent encore plus d'actualité que jamais. Alors que les attentes sont fortes d'une nouvelle politique régionale en matière de développement industriel et de création d'emploi, de formation professionnelle égalitaire, de solidarité entre les territoires, la Région risque fort de manquer de moyens pour y répondre.

Le projet d'avis suggère que la Région concentre l'essentiel de ses moyens sur un nombre limité d'actions relevant des compétences dont l'ont doté les lois de décentralisation au risque de ne pas aider suffisamment certains secteurs d'intervention. Mais n'est-ce pas faire le jeu d'une décentralisation qui transfère les compétences sans les moyens nécessaires ? Sans aucun doute ces questions trouveront leurs réponses dans le budget primitif qui nous sera présenté en janvier. Comme le souligne le projet d'avis, le CESR se devra d'être vigilant à cette occasion et de jouer pleinement son rôle notamment dans le cadre de la démarche de démocratie participative que la Région met en place.

Le groupe CGT votera le projet d'avis.