

# **SEANCE PLENIERE DU MARDI 16 DECEMBRE 2008**

## **ORIENTATIONS GENERALES DU PROJET DE BUDGET PRIMITIF DE LA REGION NORD - PAS DE CALAIS POUR 2009**

*Sur saisine de M. le Président du Conseil Régional en date du 4 décembre 2008*

**RAPPORT de Monsieur Patrice QUINCHON,**  
vice-président délégué aux budgets

Mes Chers Collègues,

Comme toujours les travaux budgétaires s'effectuent au sein de notre CESR dans des délais extrêmement réduits, mais nous nous étions préparés par une série de réunions thématiques sur les finances locales. Nous avons alterné au cours de ces réunions les exposés théoriques préparés avec l'équipe du CESR et les témoignages des acteurs spécialisés. C'est ainsi que nous avons reçu successivement les directeurs généraux adjoints de la Région chargés de la préparation du budget et de son exécution Dominique SOYER et Jean-Jacques TREELS le 10 septembre, puis Philippe VALLETOUX auteur au Conseil de la République de rapports remarquables sur l'impact de la décentralisation sur les finances locales le 18 et enfin Bernard ROMAN, premier vice-président du Conseil Régional, le 25 septembre.

Enfin, toujours dans ce domaine, c'est le 23 octobre que nos collègues Eric CHARPENTIER et Michel KADZIOLA nous ont expliqué le processus qui a amené cette crise financière mondiale dont l'impact se fait sentir sur chacun d'entre nous et bien entendu également sur chaque collectivité locale.

Si Bernard ROMAN, retenu par ses activités au plan national, n'a pu nous faire part de ses commentaires sur le projet de budget primitif pour 2009, il a présenté ses préoccupations et les grands principes de la politique budgétaire lors de la réunion thématique de septembre. De plus il a confié à Dominique SOYER le soin de nous commenter les grandes lignes du budget primitif, dès que les derniers arbitrages ont été rendus, à l'occasion d'un entretien avec le président MOTTE et Bernard SOHET.

Au sein de notre CESR, nous avons préparé cette séance plénière à l'occasion de la réunion des commissions avec les présidents sur la base de synthèses réalisées par les chargés de mission de notre CESR.

Je remercie chacune et chacun pour l'efficacité, la réactivité et la bonne volonté qu'ils ont apporté au cours de cette semaine.

## **Présentation du projet de Budget**

Le présent projet de Budget Primitif pour 2009 est équilibré à hauteur de 2,152 milliards d'euros en intégrant les mouvements d'ordre. Sans ces mouvements, le budget s'équilibre à un montant de 1,911 milliard euros contre 1,874 milliard d'euros pour le B.P.2008. Nous aborderons d'abord le chapitre des RECETTES.

Pour ce qui concerne la **fiscalité directe**, il est proposé d'inscrire un montant de 379 millions d'euros. Cette inscription est assise sur la seule estimation de l'évolution des bases et sans augmentation des taux.

L'application du plafonnement de la taxe professionnelle ne permettra pas de disposer de l'actualisation des bases d'imposition par la Direction Régionale des Impôts avant le mois de mars.

En ce qui concerne la **fiscalité indirecte**, la Région propose de maintenir à 0 € pour les **permis de conduire** le montant de la taxe. Elle propose de laisser à 32 € le taux par cheval fiscal pour la taxe sur les **cartes grises**, sachant que les véhicules dits propres sont exonérés de cette taxe, et d'inscrire un produit de 98 millions d'euros.

Pour le financement des compétences transférées par l'Etat, suite à l'adoption de la loi du 13 août 2004, la Région dispose d'une fraction de la Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers (T.I.P.P.), modifiée chaque année en fonction des nouveaux transferts. Cette fraction serait fixée dans le projet de loi de finances pour 2009 à 6,73 € par hectolitre de gazole et 9,52 € par hectolitre d'essence super sans plomb. Il convient d'y ajouter un produit complémentaire, à la suite du vote renouvelé par le Conseil Régional de la modulation de cette taxe. Cette modulation étant limitée à 3 ans, des négociations au plan européen sont menées pour en obtenir la reconduction en 2010.

Sur la base des quantités de carburants distribuées dans la région annuellement, la T.I.P.P. produirait une recette estimée à 249 millions d'euros.

Pour ce qui concerne les concours de l'Etat, la Région reçoit une **Dotation Globale de Fonctionnement (D.G.F.)**.

Elle comprend une **part forfaitaire** qui intègre les compensations que versait l'Etat suite à la suppression de taxes perçues par les Régions, comme la taxe d'habitation, la taxe sur les droits de mutation ou de certains éléments constitutifs de leur base comme la part salaires de la base de taxe professionnelle; à ces compensations s'ajoutent 95% des anciennes dotations de décentralisation pour les lycées, la pêche côtière et le transport express régional. Ces crédits se montaient à 352 millions d'euros en 2008. Ils évolueront en 2009 suivant un taux qui sera fixé en début d'année au niveau national par le Comité des Finances Locales et l'exécutif régional a estimé le montant de cette dotation à 358 millions.

La D.G.F. comprend également une **part « péréquation »** des déséquilibres régionaux estimée à près de 20 millions d'euros.

Ensuite la Région reçoit la **Dotation Générale de Décentralisation** soit les 5% restant de l'ancienne dotation Lycées et TER plus une recette liée à la décentralisation des ports maritimes, qui est estimée au total à 52 millions d'euros.

La Dotation de Décentralisation pour la formation professionnelle est estimée à 118 millions d'euros, plus le produit d'une taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage, estimé à près de 37 millions d'euros.

Le **Fonds National de Développement et de Modernisation de l'Apprentissage** apporte près de 29 millions d'euros.

L'Etat apporte par ailleurs une **dotation spécifique pour compenser les exonérations ou dégrèvements** qu'il a décidés. Son montant est estimé à 15 millions d'euros.

Les **dotations européennes** atteindraient un total de 29 millions d'euros dont 13 au titre du Fonds Social Européen et 15 millions du Fonds Européen de Développement Régional.

Les **recettes diverses** comprennent :

- les participations d'autres partenaires, essentiellement les redevances versées par la S.N.C.F. pour l'utilisation du matériel roulant. Avec diverses autres participations le total atteint 16 millions d'euros,
- dans le cadre de l'exécution des politiques régionales, un certain nombre d'indemnisations, de remboursements divers (remboursements d'avances) et des recettes diverses, assureurs, redevances d'utilisation du Nouveau Siècle pour un total de 8 millions d'euros.

La Région perçoit les recettes du fonds académique de rémunération des personnels d'internat, autrement dit la participation des parents d'élèves aux frais d'internat, estimé à 7 millions d'euros.

Toutes ces recettes sont classées dans la section de fonctionnement.

Au titre de la section d'investissement sont prévus :

La **dotation régionale d'équipement scolaire**, correspondant à la part de l'Etat pour l'investissement dans les lycées est estimée à 42 millions d'euros.

Au titre du **fonds de compensation de la TVA**, qui est un retour partiel de la T.V.A. acquittée par la Région sur les investissements dont elle a la maîtrise d'ouvrage, il est prévu 30 millions d'euros.

De la part des fonds structurels européens, les participations seraient de 16 millions d'euros.

Les participations des partenaires de la Région au titre des investissements s'élèveraient à 15 millions d'euros et les recettes diverses à près de 3 millions d'euros.

Enfin, la Région propose d'inscrire au titre des **emprunts** 420 millions d'euros, dont 66 millions au titre du grand emprunt.

Pour ce qui concerne les DEPENSES du Budget Régional, la **charge de la dette** comprend :

- la charge de la dette à long terme pour laquelle il est proposé d'inscrire une somme de 179 millions d'euros,
- les contrats dits de ligne de trésorerie pour lesquels il est proposé en recettes et en dépenses 214 millions d'euros,

5

- les intérêts de la gestion de la trésorerie et les frais financiers des crédits revolving pour lesquels il est proposé d'inscrire 18 millions d'euros,
- les intérêts courus non échus pour 2 millions d'euros,

Pour le **fonctionnement de l'Institution Régionale**, une dotation de 284 millions d'euros est prévue dont

225 millions d'euros pour les dépenses de personnel,

54 millions d'euros pour les autres dépenses, les moyens de l'Institution et les Assemblées, dont le Conseil Economique et Social,

5 millions d'euros pour les compléments et révisions de prix pour la réalisation du siège de la Région.

Pour les **politiques régionales**, il est proposé d'inscrire 1 428 millions d'euros dont

575 millions d'euros pour les dépenses d'investissement,

853 millions d'euros pour les dépenses de fonctionnement.

J'ai présenté les grandes lignes de ce projet de Budget lors des réunions thématiques. Les observations exprimées ont inspiré le projet d'avis qui va vous être soumis et je remercie les membre du CESR et les Chargés de Mission pour la qualité et la pertinence de leur participation à ces réunions.

Dans les annexes, des tableaux ont été préparés pour mettre en valeur les principaux éléments de ce document budgétaire.

## **Analyse du projet de Budget**

### **Le contexte financier**

La crise financière mondiale se répercute sur chaque collectivité locale.

La première question que nous nous posons : est-ce que la Région a contracté des emprunts avec des taux à risques, ce que l'on appelle des emprunts toxiques. Quand l'économie mondiale connaissait encore un fort développement -c'était il y a très peu de temps- de nombreuses banques ont développé des produits financiers sophistiqués avec des taux calculés sur des indices prenant en compte les rapports entre les taux de change, ou l'évolution des cours des matières premières et qui se concrétisaient par des taux d'intérêt bas quand l'activité économique était en pleine croissance et au contraire par des taux pouvant doubler voire tripler quand elle se dégrade comme actuellement. L'exécutif régional a tenu à rassurer les conseillers : il n'a pas eu recours à ce type de contrat.

La deuxième question porte sur l'utilisation des prêts à taux variables. C'est une pratique de longue date de la Région. Mais les services financiers assurent une veille permanente du marché et procèdent aux arbitrages permettant de bénéficier des types de contrats et des taux les plus judicieux. Actuellement la répartition est de 51% de prêts à taux fixe avec un taux moyen de 4,45% et de 49% de prêts à taux variable avec un taux moyen de 4,67%.

La troisième question porte sur les établissements prêteurs. En cette fin d'année où les collectivités ont utilisé les ressources produites par les recettes de la fiscalité et les dotations d'Etat, c'est le moment de contracter les emprunts qui permettront de boucler l'exercice et de vérifier les possibilités d'accès au marché financier. Les temps changent et il est beaucoup plus difficile pour une collectivité de se financer. On peut craindre qu'il y ait moins de crédit, que les taux soient plus élevés et que les établissements bancaires quand ils prêtent, prennent une marge plus importante.

Pour ce qui concerne la Région Nord-Pas de Calais, cette fin d'année est couverte par des accords antérieurs, mais elle se pose la question de lancer en 2009 une émission obligataire ce qu'elle a déjà effectué à plusieurs reprises par le passé.

### **Le contexte économique**

La Région y est sensible à un double titre. D'abord parce que les ressources de l'Etat dépendent directement de la croissance. Or l'Etat apporte 35 % du financement du budget régional. Après une phase d'encouragement au développement des compétences transférées qui se traduisait, dans le pacte de croissance et de solidarité entre l'Etat et les collectivités locales, avec une revalorisation des dotations du montant de l'inflation plus 33% de

l'augmentation du Produit Intérieur Brut, l'Etat a pris des mesures de rigueur pour ses dotations : la Dotation Globale de Fonctionnement est revalorisée en 2009 de 1,68% et les autres dotations sont maintenues à leur niveau de cette année.

D'autre part, parce que les ressources fiscales de la Région sont également influencées par le climat économique : très directement pour la taxe sur les cartes grises et avec un décalage pour la taxe professionnelle et la taxe sur le foncier bâti. Dès septembre, les medias avaient communiqué sur la crise avant que nous ne la constatons réellement. Mais malheureusement elle atteint maintenant les entreprises et leurs salariés. Et l'année 2009 s'annonce très douloureuse pour notre région.

### **Un budget d'attente ou un budget réaliste ?**

L'exécutif de la Région a pris en compte cet ensemble de facteurs pour élaborer son projet de budget : des contribuables, entreprises et particuliers qui vont connaître une année difficile, des ressources fiscales probablement incertaines pendant plusieurs années, un partenaire Etat qui restreint ses perspectives de participation, des compétences transférées dont la gestion s'avèrera de plus en plus coûteuse, des grands projets qui prennent du retard mais dont le financement demande de se réserver des marges de manœuvre conséquentes. Le résultat de cette prise en compte est ce budget primitif qui semble, à première vue, décalqué sur le budget de 2008, alors que la Région poursuit sa montée en régime avec l'absorption progressive des personnels techniques des lycées et des ports.

Mais la crise est là, et l'Etat a décidé une politique de soutien à l'économie. Le président de la république a choisi d'accélérer le rythme d'avancement de grands travaux dont certains concernent notre région pour 300 millions d'euros. Le préfet a signalé à la presse que cela concernait outre le renouvellement urbain (programme Anru), le canal Seine Nord Europe, le plan Campus déjà annoncés, des aménagements ferroviaires, fluviaux et routiers. Pour tous ces programmes la participation de la Région sera sollicitée.

Le Conseil régional avait établi sa propre programmation pour la participation qu'il avait décidée aux grands projets. Le plan de relance de l'Etat vient bousculer et amplifier les engagements de la Région. Il va en changer le rythme et il va en changer les montants, si la Région accepte de suivre. Dans ce cas, le budget modificatif du premier semestre 2009 pourrait, contrairement aux dernières années, atteindre un niveau conséquent.

Et on en revient aux mêmes questions : la Région trouvera-t-elle les prêts, à quel taux et aura-t-elle les capacités de rembourser ?

### **Une nouvelle gouvernance**

Cette situation pose divers problèmes : celui des relations entre collectivités, celui des relations avec l'Etat, des domaines de compétence, des moyens affectés et de la discipline budgétaire...

Une nouvelle fois, ces questions sont mises à l'ordre du jour. Au fur et à mesure des difficultés financières de chaque niveau de gestion, les chevauchements des politiques, les gaspillages et les blocages qui en résultent permettent de moins en moins d'accepter les hausses d'impôts et les déficits publics.

Après les travaux animés par Pierre MAUROY en 2000 sur la décentralisation, c'est maintenant Edouard BALLADUR qui doit faire prochainement connaître son sentiment sur ce sujet. Composé de responsables politiques, dont Pierre MAUROY, et d'experts, dont le préfet CANEPA, le Comité BALLADUR est chargé « d'étudier les mesures propres à simplifier les structures des collectivités locales, à clarifier la répartition de leurs compétences et à permettre une meilleure allocation de leurs moyens financiers ». Son rapport est attendu dans le courant du 1<sup>er</sup> trimestre 2009.

A cette occasion, de nombreux élus font connaître leur point de vue sur le sujet. Il est bien difficile de s'y reconnaître. Pour simplifier : les élus les plus anciens sont pour le statu quo, les plus jeunes sont pour une réduction du nombre d'échelons de collectivités, les plus audacieux proposent une gestion à la carte, une même compétence pouvant être gérée selon les spécificités au niveau de la région, ou du département ou de l'intercommunalité. On parle également de composer le conseil régional avec une assemblée constituée des conseillers généraux de chaque département.

On évoque surtout la suppression de la clause générale de compétence, selon laquelle tout ce qui n'est pas interdit est autorisé, clause qui entraîne la multiplication des structures et est la cause de bien des confusions.

Quels que soient les arguments des uns et des autres, un constat s'impose : l'organisation actuelle ne correspond plus aux exigences du monde dans lequel nous vivons et aux attentes de notre population. Cette crise permettra peut-être d'obtenir un consensus et d'accepter ce qui est était impossible...

Pour ce qui concerne plus particulièrement le Nord-Pas de Calais, notre CESR avait, il y a 5 ans, rédigé une contribution « pour une organisation régionale cohérente, efficace et citoyenne » sous la plume de Francis VANDEWEEGHE.

En cette fin d'année, par les travaux de son groupe « Prospective » animé par Bernard GRISON, notre CESR reprend ce dossier qui est évoqué fréquemment au cours de nos débats. Le groupe « Prospective » entend apporter des éléments d'information à la fois sur les compétences exercées par les collectivités territoriales de la région et sur les moyens qu'elles

mettent en œuvre. Sur la base de cet inventaire qui est en cours de réalisation, il pourra analyser l'organisation et l'articulation des politiques afin de lancer des premières pistes d'orientation, puis proposer à moyen terme des suggestions pour des réformes permettant de simplifier et d'obtenir une meilleure efficacité de nos collectivités.

Proximité des services publics, simplification des moyens mis à la disposition des citoyens et des entreprises, clarification des politiques, rigueur budgétaire : c'est ce que souhaite chacun d'entre nous.