

SEANCE PLENIERE DU MARDI 15 DECEMBRE 2010

ORIENTATIONS GENERALES DU PROJET DE BUDGET PRIMITIF DE LA REGION NORD - PAS DE CALAIS POUR 2010

Sur saisine de Monsieur le Président du Conseil Régional en date du 3 décembre 2009

RAPPORT de 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 au fil des années chacune et chacun d'entre vous a pu s'approprier les subtilités budgétaires régionales.

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 2010, il a confié à Jean-Jacques TREELS, directeur général adjoint, directeur des services financiers, le soin de nous commenter les grandes lignes du Budget Primitif, dès que les derniers arbitrages ont été rendus, à l'occasion d'un exposé devant le Président MOTTE, Bernard SOHET et les vice-présidents membres du groupe technique de coordination.

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 apportées au cours de cette semaine.

Présentation du projet de Budget

Le présent projet de Budget Primitif pour 2010 est équilibré à hauteur de 2,285 milliards euros en intégrant les mouvements d'ordre. Sans ces mouvements, le budget s'équilibre à un montant de 1,987 milliard euros contre 1,917 milliard euros pour le B.P.2009. Nous aborderons d'abord le chapitre des RECETTES.

Pour ce qui concerne la **fiscalité directe**, il est proposé d'inscrire un montant de 394 millions d'euros. Cette inscription est assise sur la seule estimation de l'évolution des bases et sans augmentation des taux. Le Conseil régional disposera de l'actualisation des bases d'imposition par les services fiscaux au cours du mois de mars.

La suppression de la taxe professionnelle, en cours de discussion au parlement et sur laquelle nous reviendrons, fera l'objet, pour l'année 2010, d'une compensation par l'Etat.

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 101 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 2010 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 était limitée à 3 ans. Des négociations au plan européen ont été menées avec succès pour en obtenir la reconduction pour 3 années de 2010 à 2012.

Sur la base des quantités de carburants distribuées dans la région annuellement, la T.I.P.P. produirait une recette estimée à 248 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 358 millions d'euros en 2009. Ils évolueront en 2010 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 360 millions.

La D.G.F. comprend également une **part « péréquation »** des déséquilibres régionaux estimée à près de 19 millions 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 46 millions euros.

La Dotation de Décentralisation pour la formation professionnelle est estimée à 119 millions d'euros, plus le produit d'une taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage, estimé à 39 millions euros.

Le **Fonds National de Développement et de Modernisation de l'Apprentissage** apporte près de 34 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 près de 16 millions d'euros.

Les **dotations européennes** atteindraient près de 15 millions d'euros dont 12 au titre du Fonds Social Européen et 2 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 15 millions euros,

- dans le cadre de l'exécution des politiques régionales, un certain nombre d'indemnités, de remboursements divers (remboursements d'avances) et de recettes diverses (indemnités des assurances, redevances d'utilisation du Nouveau Siècle...) pour un total de 12 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 une estimation de la T.V.A. qu'aura acquittée la Région sur les investissements dont elle a la maîtrise d'ouvrage en 2009, il est prévu 29 millions d'euros. Conformément au plan de relance, il n'y a plus de décalage de 2 ans sur ce retour de T.V.A.

De la part des fonds structurels européens, les participations seraient de près de 19 millions d'euros dont 14 millions pour le Louvre Lens.

La participation des partenaires de la Région au titre des investissements s'élèveraient à près de 17 millions d'euros et les recettes diverses à près de 7 millions d'euros.

Enfin, la Région propose d'inscrire au titre des **emprunts** 448 millions d'euros, dont 97 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 129 millions d'euros pour le remboursement du capital et 46 millions euros pour le remboursement des intérêts,
- les contrats dits de ligne de trésorerie pour lesquels il est proposé en recettes et en dépenses 325 millions d'euros, 125 pour les lignes et 200 pour les billets de trésorerie,
- les intérêts de la gestion de la trésorerie et les frais financiers des crédits revolving pour lesquels il est proposé d'inscrire 13 millions d'euros.

Pour le **fonctionnement de l'Institution Régionale**, une dotation de 290 millions euros est prévue dont :

- 233 millions d'euros pour les dépenses de personnel,
- 57 millions d'euros pour les autres dépenses, les moyens de l'Institution et les Assemblées, dont le Conseil Economique et Social Régional.

Pour les **politiques régionales**, il est proposé d'inscrire 1 569 millions euros dont

- 665 millions d'euros pour les dépenses d'investissement,
- 904 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 membres 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 par Nicolas Calibre pour mettre en valeur les principaux éléments de ce document budgétaire.

Analyse du projet de Budget

Reconduction, préparation de l'avenir et attente sont les caractéristiques de ce projet de Budget Primitif.

Lors de nos premières réunions de commissions, les uns et les autres ont parlé d'un budget de fin de mandat, d'un budget de reconduction sans spécificité particulière. Cependant ce n'est pas tout à fait exact. Nous sommes bien sûr dans un contexte de fin de mandat : l'exécutif a construit un budget dans la continuité des actions engagées en 2009, mais tout en prenant en compte de grandes opérations qui sont en train d'émerger et aussi dans l'attente de la réforme de la fiscalité locale et de la réforme territoriale.

Une fin de mandat

Cette fin de mandat a été l'occasion d'un bilan de gestion pour l'exécutif et l'opposition.

Quel est le bilan présenté par Bernard ROMAN au nom de l'exécutif régional ?

En 2004, l'exécutif s'était donné une ligne de conduite en quatre points :

- un développement de l'investissement qui serait obtenu en gérant rigoureusement les dépenses de fonctionnement de l'institution,
- une maîtrise du recours à l'emprunt pour que la charge de la dette soit compatible avec les capacités de remboursement,
- un rétablissement de la capacité d'autofinancement,
- une évolution fiscale ciblée.

Bernard ROMAN estime avoir tenu ces engagements et donne quelques chiffres :

- une évolution, à périmètre constant, de 2% par an des dépenses de fonctionnement propres à l'institution. C'est ainsi qu'en 2004 la Région a consacré 440 millions à ses investissements avec 257 millions d'emprunt, et qu'en 2009, elle a pu investir pour 552 millions avec 230 millions d'emprunt,
- pour ce qui concerne les aspects financiers, B. ROMAN cite le récent rapport de la Chambre Régionale des Comptes qui indiquait que l'importance de son autofinancement permettait à la Région de faire face à ses engagements financiers dans de bonnes conditions. Cet autofinancement se situait à hauteur de 100 millions en 2004 et très rapidement il a atteint et s'est maintenu aux environs de 200 millions,
- quant à la fiscalité ciblée, on peut rappeler, par exemple, la sanctuarisation des recettes perçues par la modulation de la TIPP et affectées aux grandes infrastructures.

Quels sont les commentaires de l'opposition sur ce bilan ?

Ils sont nombreux et détaillés, en voici très rapidement les grandes lignes pour ce qui concerne les commentaires généraux :

- d'abord, une critique de l'ampleur de la croissance des effectifs régionaux hors décentralisation qu'elle évalue à 300 emplois,
- ensuite, la hausse du stock de la dette : + 315 millions sur le mandat,
- enfin, la pression fiscale : + 24% en moyenne sur les taux, auxquels s'ajoute la réévaluation annuelle des bases, soit au final +33% par exemple pour les contribuables régionaux acquittant l'impôt foncier sur leur habitation.

En face de ces critiques, l'exécutif de la Région présente les 9 milliards d'euros dépensés dont 75% pour les politiques régionales, et dans ces politiques ¼ consacré aux transports, ¼ aux formations initiales et ¼ à la formation permanente et à l'apprentissage.

Et pour ce qui concerne l'augmentation de la pression fiscale, un ciblage en 2005 pour le plan Cancer, la rénovation urbaine et les pôles de compétitivité, en 2006 pour les surcoûts

de la décentralisation et en 2008 pour la déprécarisation des personnels techniciens, ouvriers de service T.O.S. des lycées.

La continuité budgétaire

Nous aborderons d'abord les recettes.

Pour cette année, sur les domaines de la fiscalité où elle dispose encore de son autonomie, la Région maintient les taux de 2009 identiques aux taux de 2008 (taxe foncière, cartes grises). Pour ce qui concerne l'ex-taxe professionnelle, supprimée par l'Etat, la stabilité est décidée d'en haut : la compensation de 2010 serait en effet assise sur l'assiette de 2009 revalorisée de 1,2% et sur laquelle serait appliqué le taux de 2008.

Les concours de l'Etat sont ajustés sur des évolutions particulièrement faibles : 0,5% pour la dotation globale de fonctionnement, 0,6% pour la dotation générale de décentralisation, 1,2% pour la dotation pour la formation professionnelle et la dotation régionale d'équipement scolaire.

En ce qui concerne les dépenses, comme vous le savez, le Conseil régional fonctionne dans une optique pluriannuelle et donne donc aux politiques entamées précédemment les moyens de se poursuivre en 2010 sans inflexion significative, sauf pour les dossiers émergents du Louvre Lens, du Grand Stade, du Vélodrome de Roubaix, des actions en faveur du développement économique, enfin des opérations correspondant à des grands projets structurants régionaux à vocation ferroviaire, fluviale ou portuaire éligibles à un financement par le grand emprunt régional, lui-même remboursé par les recettes de la modulation de la TIPP.

A ce sujet des opérations « grand emprunt », nous avons pu disposer d'un premier bilan sur les premières opérations financées : sur les exercices 2007, 2008 et 2009, 145 millions d'euros de crédits auront été mandatés dont 13 pour le fluvial, 63 pour le ferroviaire, 10 pour les transports en commun en site propre et 59 pour les ports. Pour 2010, 97 millions d'euros sont prévus – ce qui explique la hausse du montant des emprunts inscrits dans ce B.P. – dont 78 pour les transports et 19 pour les ports.

Et nous en arrivons à la gestion financière de la Région. Actuellement, en raison de la conjoncture des marchés, des incitations gouvernementales pour la relance et de sa bonne

notation par Standard & Poor's, la gestion du financement de la dette de la Région se fait sans difficulté d'accès au marché monétaire et à des taux relativement bas. La baisse des taux permet d'inscrire une charge de la dette en réduction malgré une légère augmentation du remboursement en capital. Notons que pour la gestion de la trésorerie, la Région utilisera moins systématiquement les lignes de trésorerie bancaires et en complément fera plutôt appel directement au marché en émettant des billets de trésorerie.

Un contexte d'attente de la réforme territoriale mais d'abord de la réforme de la fiscalité locale

Pour ce qui concerne les collectivités locales, la taxe professionnelle est supprimée et remplacée par une contribution économique territoriale C.E.T.

D'après le projet de loi de finances pour 2010 déposé par le Gouvernement, la contribution économique territoriale serait composée d'une cotisation assise sur les bases foncières et d'une cotisation complémentaire assise sur la valeur ajoutée. Le barème de celle-ci serait progressif, de 0 % à 1,4%, selon la taille de l'entreprise.

Le montant de la C.E.T. serait plafonné à 3 % de la valeur ajoutée.

Outre la C.E.T., le dispositif comprendrait un ensemble de taxes sectorielles (énergie, transport et communication) sous forme d'« imposition forfaitaire des entreprises de réseau » (IFER) ciblant les entreprises des secteurs des télécoms, de l'énergie et du ferroviaire.

Ce ne sont pas les collectivités locales qui pourraient moduler les taux de cette C.E.T. Il y aurait découplage entre l'imposition des entreprises et les recettes fiscales des collectivités.

Le retour vers les Régions serait assis (version au 4 décembre 2009 du Sénat) sur l'assiette de la valeur ajoutée dégagée par les entreprises régionales, sur la population, sur les effectifs scolaires lycéens et la superficie de la région, pour tenir compte de l'ampleur des infrastructures ferroviaires et fluviales. Ce n'est pas définitif. On devrait être fixé après la réunion finale de la commission mixte paritaire Assemblée Nationale – Sénat prévue le, ou à partir du 14 décembre.

On envisage également une suppression de la taxe foncière actuelle. Le Sénat a voté un amendement au projet de loi de Finances pour 2010 supprimant cette taxe pour les Régions ; nous ne savons pas quelle sera la réaction des députés.

Il n'en reste pas moins que nos élus sont soucieux de leur degré d'autonomie fiscale, de leur marge de liberté pour décider et financer leurs politiques. S'ils ne peuvent plus moduler la fiscalité directe, il ne restera aux Conseils régionaux que les recettes des permis de conduire, des cartes grises et de la modulation de la TIPP, soit pour le Nord-Pas de Calais 10% des recettes budgétaires. Ce sera la suite d'une longue série de suppressions de recettes fiscales des collectivités remplacées par des dotations ou des taxes aux rendements décroissants.

Comme nous nous en sommes expliqués en commissions, ces dernières recettes dites libres sont en fait bornées et nous nous acheminons vers un changement complet du fonctionnement de nos collectivités avec des moyens dotés et cadrés.

La réforme territoriale

Allons-nous vers une situation à l'allemande comme le connaissent les Länder ? En réalité, les modalités d'autonomie et de lien hiérarchique avec les autres collectivités ne sont pas comparables dans nos deux pays.

Une excellente étude a été produite en contribution pour un colloque à Berlin le 8 décembre 2008 qui portait sur le thème de « l'avenir de la libre administration des communes en Europe, dans un dialogue franco-allemand ». Dans cette étude, l'auteur compare l'évolution de la décentralisation telle qu'elle a été appliquée de chaque côté du Rhin. Je ne rentrerai pas dans les détails des modes d'organisation, laissant le soin de nous instruire ultérieurement s'il le désire, à Bernard GRISON dans la continuité des travaux qu'il a animés cette année.

Simplement, la réforme a été menée, en fonction de leur spécificité propre, par les Länder et imposée aux communes dans une optique de clarification et de simplification des compétences. Le résultat est qu'entre 1992 et 2005, le personnel dans les communes allemandes a diminué de 40% et les dépenses locales se sont accrues de 7%. En France, sur cette même période, les effectifs ont augmenté de 30% et les dépenses de 77%.

Nous savons que les missions ne sont pas comparables, mais cela fait réfléchir sur l'enchevêtrement des compétences et ses conséquences sur l'efficacité des services locaux, sur leur coût et les conséquences pour chacun d'entre nous.

Il faut reconnaître aussi que les Français ont souvent le défaut de ne pas aller au bout de la logique des systèmes qu'ils mettent en place. Ils préfèrent des modifications partielles, ce qui peut amener le risque de cumuler les défauts des organisations plutôt que d'ajouter leurs avantages.

Ainsi, paradoxalement, nos collectivités bénéficient au fil des années de plus en plus de compétences décentralisées, mais avec des ressources centralisées ou encadrées. Les uns pourront penser qu'il s'agit d'une atteinte à l'autonomie des collectivités locales, les autres qu'il s'agit d'une incitation à la prudence pour accepter un redécoupage des rôles de chacun. Alors peut-être verrons-nous, enfin, durant le prochain mandat des conseillers régionaux, futurs conseillers territoriaux, l'amorce d'une synergie et d'une clarification des missions des uns et des autres ?