L'avis du Conseil économique, social et environnemental de

Bourgogne

QUELLES RESSOURCES FISCALES POUR LA RÉGION BOURGOGNE DANS LA PERSPECTIVE DE L'ACTE III DE LA DÉCENTRALISATION ?

Bourgogne
Conseil économique et social

« QUELLES RESSOURCES FISCALES POUR LA REGION BOURGOGNE DANS LA PERSPECTIVE DE L'ACTE III DE LA DECENTRALISATION ?»

AVIS

présenté par

Alain CHANDIOUX

COMMISSION N°6

« Finances, politiques contractuelles, coopération interrégionale, relations européennes et internationales »

SEANCE PLENIERE DU 10 OCTOBRE 2013

Conseil économique, social et environnemental régional de Bourgogne
17, boulevard de la Trémouille – CS 23502 – 21035 Dijon – Tél. 03 80 44 34 32 – Fax 03 80 44 33 09
E-mail : cesr@cr-bourgogne.fr www.cr-bourgogne.fr

SOMMAIRE

SAISINE **4**

CAHIER DES CHARGES **5**

REMERCIEMENTS AUX PERSONNES AUDITIONNEES **9**

COMMISSION N°6 ..... **10**

LISTE DES ABREVIATIONS **11**

INTRODUCTION **13**

1. REFORMER LE MILLEFEUILLE ? **15**

1.1. UNE RIVALITE METROPOLES/REGIONS ? 15
1.2. CLAUSE GENERALE DE COMPETENCES ET MAITRISE DES DEPENSES : DES ASPIRATIONS INCOMPATIBLES ? 17
1.3. QUELQUES PISTES D'EVOLUTION POSSIBLES 18

2. BIEN GERER, CE N'EST PAS AUGMENTER SES RECETTES ? **20**

2.1. ADAPTER SES POLITIQUES A SES MOYENS ET « REDUIRE LA VOILURE » 20
2.2. QUELLES EVOLUTIONS EN MATIERE DE GESTION DE L'ACTION PUBLIQUE ? 22

3. L'AUTONOMIE FISCALE EST-ELLE DERRIERE NOUS ? **24**

3.1. REMPLACER UNE PART SIGNIFICATIVE DE LA FISCALITE LOCALE PAR DES RESSOURCES NATIONALES 24
3.2. AVANTAGES ET INCONVENIENTS 25
3.3. QUELS IMPOTS NATIONAUX PARTAGER ? 25

4. RENFORCER LA FISCALITE LOCALE ET LA RENDRE PLUS EQUITABLE ? **27**

4.1. LES REVENDICATIONS DES REGIONS 27
4.2. AVANTAGES ET INCONVENIENTS 28
4.3. LES PISTES ENVISAGEABLES 29

CONCLUSION **31**

BIBLIOGRAPHIE **33**

TABLE DES ILLUSTRATIONS **35**

ANNEXES **36**

SAISINE

Bourgogne
Conseil régional

Le Président

COURRIER ARRIVÉE LE
10 AVR. 2013
C.E.S.E.R. BOURGOGNE

Dijon, le 09 AVR. 2013

Monsieur le Président,

Dans le contexte d'élaboration de l'acte III de la décentralisation, je souhaite recueillir l'avis du CESER sur les perspectives d'évolution des recettes de la Région Bourgogne, et en particulier sur les pistes de réforme de la fiscalité régionale.

Comme vous le savez, les marges de manœuvre de la Région ont été considérablement réduites par la réforme de la fiscalité locale prévue en loi de finances initiale pour 2010. Le nouveau panier fiscal se substituant aux anciennes taxes directes locales est ainsi composé de dotations de compensation, dont l'évolution est gelée, et de taxes nouvelles (CVAE et IFER), qui se révèlent moins dynamiques que ne l'étaient la taxe professionnelle et les taxes foncières.

La fiscalité indirecte reste quant à elle exclusivement basée sur une fiscalité automobile (cartes grises et taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers), dont le rendement est désormais décroissant.

Ce constat d'une fiscalité aujourd'hui inadaptée au financement des compétences régionales doit nous amener à une réflexion de plus long terme sur ce que pourraient être les contours d'une fiscalité régionale rénovée pour la Bourgogne. La vision prospective du CESER me paraît pouvoir utilement accompagner la Région dans cette réflexion.

Conformément aux règles de saisine prévues par l'article L4241-1 du code général des collectivités territoriales, je vous sollicite pour que le CESER rende un avis sur le thème *« Quelles ressources fiscales pour la Région Bourgogne dans la perspective de l'acte III de la décentralisation ? »*, qui pourrait être présenté préalablement au débat d'orientations budgétaires 2014.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, mes sincères salutations.

François PATRIAT
Sénateur de la Côte-d'Or

Monsieur le Président
Conseil économique, social
et environnemental régional
BP 23502
21035 DIJON Cedex

Conseil régional de Bourgogne
17, boulevard de la Trémouille - BP 23502 - 21035 Dijon cedex - Tél. : 03 80 44 33 00 - Fax : 03 80 44 33 30
www.cr-bourgogne.fr

CAHIER DES CHARGES

« QUELLES RESSOURCES FISCALES POUR LA REGION BOURGOGNE DANS LA PERSPECTIVE DE L'ACTE III DE LA DECENTRALISATION ? »

Rapporteur : Alain CHANDIOUX

1 - Contexte de la saisine :

Les trois textes de « l'acte III de la décentralisation » :

- Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles - Printemps 2013.
- Mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires - Automne 2013
- Développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale - Fin 2013.

Les principales dispositions des projets de loi

- **Clause de compétence générale** : Régions et Départements retrouvent leur clause de compétence générale. Afin de préserver la capacité d'intervenir à l'échelon le plus pertinent, les délégations de compétence mises en place dans le cadre de la loi du 16 décembre 2010 sont maintenues.
- **Conférences territoriales et Pacte de gouvernance territoriale** : à l'échelon régional, les collectivités territoriales se coordonnent entre elles et avec l'Etat en signant un pacte de gouvernance territoriale mis au point dans le cadre de Conférences territoriales de l'action publique. Ce pacte répartit les compétences entre les collectivités lorsque celles-ci ne le sont pas par la loi. Les collectivités non signataires ne peuvent plus bénéficier de financements croisés, et donc de subventions jusqu'à 80 % du coût d'un projet.
- **Collectivités chefs de file** : la région est consacrée chef de file en matière de développement économique et d'organisation des transports. Le département l'est pour l'action sociale, l'aménagement numérique, le tourisme et la solidarité des territoires ; la commune obtient ce même rôle pour la qualité de l'air et les « transports propres ».
- **La Région** :
  - fixe les orientations stratégiques en matière d'aide aux entreprises et d'innovation et coordonne l'action de toutes les collectivités en direction des entreprises (PME et ETI) ;
  - adopte un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) pour 5 ans qui définit les aides aux entreprises et intègre la stratégie des métropoles. Les Régions coordonnent tous les dispositifs dédiés aux PME (collectivités territoriales, pôles de compétitivité, consulaires…). Les autres collectivités peuvent conventionner avec la Région, mais leurs interventions doivent respecter le SRDEII ;
  - la Région peut participer au capital de sociétés commerciales ;
  - est seule compétente, avec les métropoles, pour accorder des aides à des entreprises en difficulté ;
  - a la responsabilité de la gestion des fonds européens : pour le FEADER, mise en place d'un comité Etat-Régions chargé de définir les orientations, la stratégie et la méthodologie à suivre dans chaque région ; transfert du FEDER aux Régions ; éventuelle délégation du FSE aux Départements ;
  - a compétence pour créer ou exploiter des infrastructures de transports ferrés non urbains ;
  - voit ses compétences renforcées en matière de formation professionnelle, elle gère les centres de formation d'apprentis et anime le service public de l'orientation professionnelle ;
  - a la possibilité d'établir, en matière de politique d'apprentissage, des contrats d'objectifs et de moyens avec l'Etat, les organismes consulaires et les organisations représentatives de salariés. Elle a une compétence exclusive pour les CFA ;

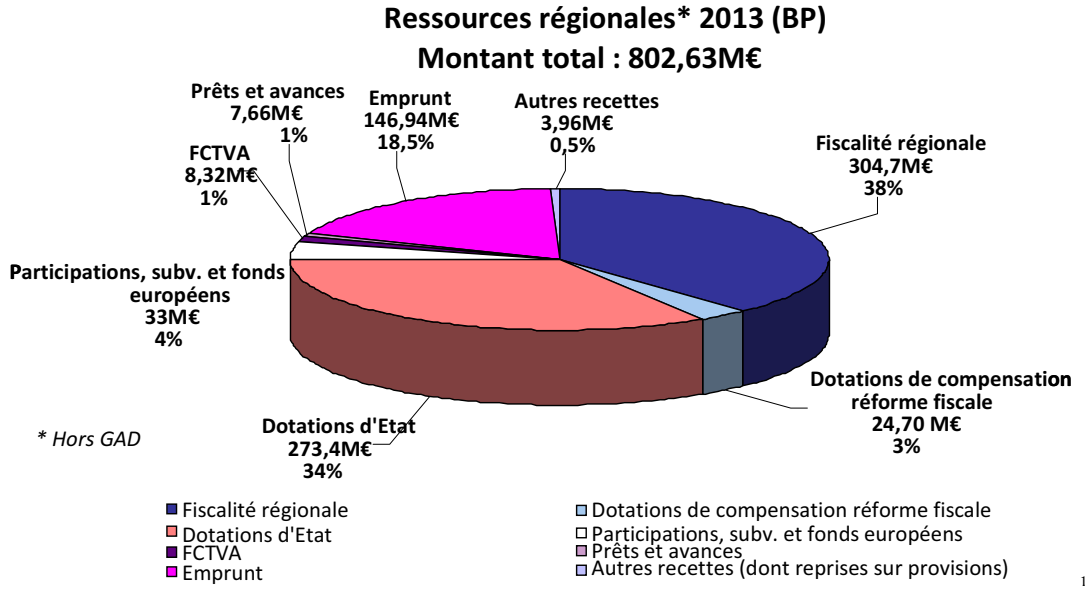
- élabore un plan régional de développement des formations supérieures qui devient le cadre de référence en matière d'enseignement supérieur et de recherche.

- **La métropole** :
  - est prévue la transformation en métropole de toute communauté d'agglomération ou urbaine rassemblant plus de 400 000 habitants. Outre Paris, Lyon et Marseille, cela concerne Toulouse, Nice, Strasbourg (dénommée Eurométropole), Lille, Rennes, Nantes, Grenoble, Bordeaux, Rouen, Montpellier et Toulon ;
  - est dotée de compétences extrêmement larges qui lui sont transférées par l'Etat et les Communes ou même, par convention, par le Département ou la Région ;
  - sera la garante du Droit au logement opposable (DALO), l'Etat pourra lui déléguer l'attribution des aides à la pierre, l'hébergement d'urgence ou encore le logement étudiant ;
  - peut, dans son périmètre et dans le respect des prérogatives des Régions, élaborer son propre régime d'aides et octroyer des aides aux entreprises.

- **Paris, Lyon, Marseille**
  - Création au 1er janvier 2016 d'une Métropole de Paris.
  - Création au 1er avril 2015 d'une collectivité à statut particulier, la Métropole de Lyon.
  - Création au 1er janvier 2015, par fusion des six groupements de communes existants, de la Métropole Aix-Marseille-Provence.

Les ressources du Conseil régional de Bourgogne

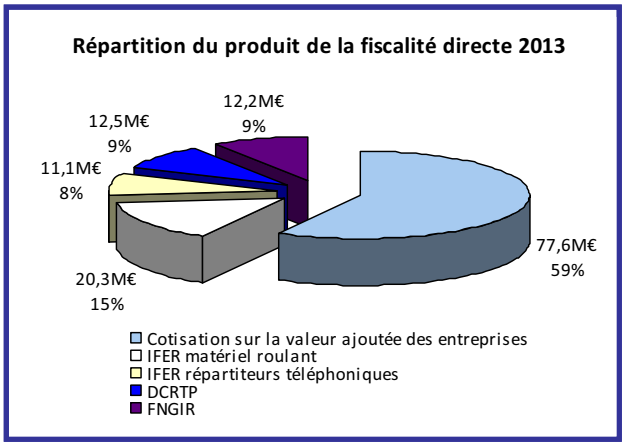
- **Situation au BP 2013** : les ressources de la Région s'élèvent à plus de 800 millions d'euros (hors Gestion active de la dette) dont 329,4 M€ (41 %) sont issus de la fiscalité.

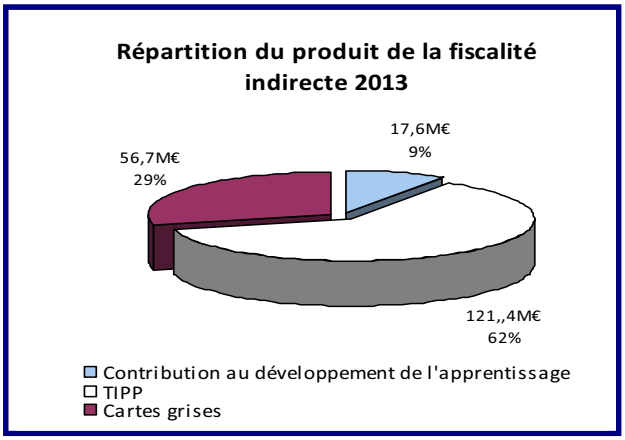


[1]

La fiscalité indirecte s'élève à 195,7 M€ et comprend la Taxe intérieure sur les produits pétroliers, les cartes grises et la contribution au développement de l'apprentissage.

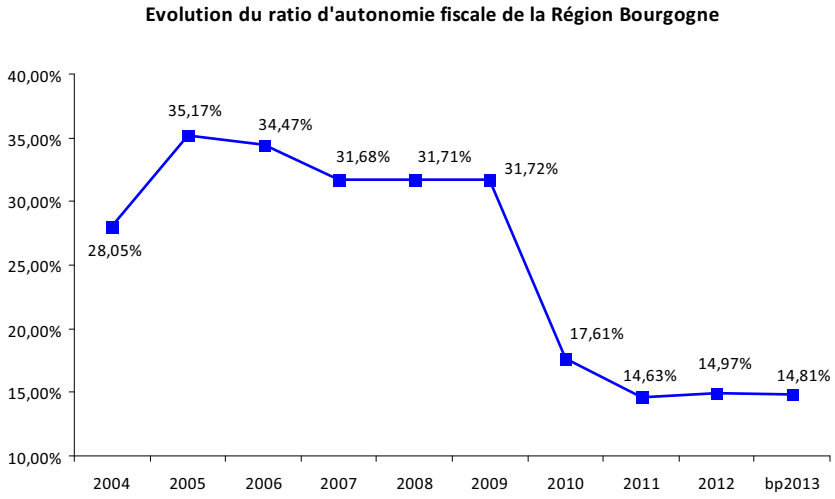
[1] Source : Conseil régional de Bourgogne





La fiscalité directe est estimée pour 2013 à 133,7 M€ et est constituée de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), des impôts forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) et de deux compensations : le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) qui est un reversement entre collectivités territoriales de même niveau, et la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCRTP) versée par l'Etat.

La réforme de la fiscalité de 2010 a radicalement transformé la nature de la fiscalité régionale. Le ratio d'autonomie fiscale, qui mesure le poids des recettes fiscales dont la Région peut moduler le taux dans les recettes totales (hors emprunt), est ainsi passé de plus de 31 % en 2009 à une prévision inférieure à 15 % pour le BP 2013.



- **Evolution et perspectives** :

  Les Régions appellent à une réforme de leur panier de recettes qui permettrait de retrouver une dynamique des ressources régionales venant compenser l'inertie des dotations de compensation, un levier fiscal sur une part substantielle du panier de ressources global et un lien étroit avec les compétences exercées.

2 - Champ de la saisine :

Les ressources fiscales de la Région Bourgogne ne peuvent être appréhendées de manière isolée.

Tributaires de décisions nationales, elles sont également inscrites, comme la collectivité régionale elle-même, dans l'écheveau complexe des collectivités territoriales françaises. Analyser ces ressources et, plus encore, envisager leur évolution, implique donc de tracer le panorama global de la fiscalité locale et de rappeler -ou définir- les principes sur lesquels elle doit s'appuyer.

Par ailleurs, l'obligation constitutionnelle d'équilibre des comptes des collectivités territoriales et leur engagement dans l'effort de désendettement de l'Etat -au travers de la réduction des dotations de ce dernier- imposent d'élargir la perspective et de considérer l'ensemble des ressources au-delà de la seule fiscalité pour les mettre en perspective avec des hypothèses d'évolution des dépenses.

3 - Objectif de la saisine :

Il s'agit, dans une vision prospective, de présenter les différentes alternatives en matière d'évolution des ressources, notamment fiscales, pour les Régions et particulièrement la Région Bourgogne.

Pour ce faire, après avoir présenté la situation actuelle des ressources des collectivités territoriales, notamment des Régions et des Départements, la Commission s'attachera à définir les hypothèses et principes sur lesquels elle fonde ses perspectives et à identifier les différents scenarii possibles d'évolution des ressources fiscales susceptibles de garantir notamment :

- la cohérence entre les ressources et les compétences de chaque niveau de collectivité territoriale,
- l'équité entre les territoires et les contribuables,
- le dynamisme des ressources et la capacité d'action des différentes collectivités territoriales,
- le renforcement de la décentralisation.

Ces différents scenarii donneront lieu -le cas échéant- à la formulation de recommandations.

Au-delà du rendu de cette saisine, le ou les scenarii retenus pourraient ouvrir sur l'élaboration de simulations chiffrées et sur l'engagement d'un processus de prospective financière entre 2014 et 2017.

4 - Modalités de travail

Sur le plan méthodologique, cette étude sera menée sur la base de recherches statistiques et bibliographiques, ainsi que sur les **auditions suivantes** (liste non exhaustive) :

Techniciens : Conseil régional de Bourgogne ; un universitaire spécialisé en matière de finances des collectivités territoriales et de fiscalité locale ; le Conseil des prélèvements obligatoires ; la Direction générale des Collectivités locales.

Elus : la Commission tentera d'auditionner des élus nationaux et régionaux impliqués dans les commissions des finances de l'Assemblée nationale et/ou du Sénat et dans le Comité des finances locales. Les personnes suivantes ont été identifiées, leur audition reste sous toute réserve :

- Michel NEUGNOT, premier vice-président du Conseil régional de Bourgogne en charge des Finances, plans et évaluations, personnel et questure, mobilité, démocratie participative
- Jean-Paul ANCIAUX, conseiller régional, membre de la Commission Finances et évaluation, démocratie participative ;
- Jacques PELISSARD, député du Jura, maire de Lons-le-Saunier, président de l'Association des maires de France, membre du Comité des finances locales ;
- François REBSAMEN, maire de Dijon, sénateur membre de la Commission des finances ;
- Emmanuel BICHOT, vice-président, Conseil général de Côte-d'Or, conseiller à la Cour des comptes ;
- Jean-Patrick COURTOIS, maire de Mâcon, sénateur membre de la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation ;
- Charles GUENE, sénateur, membre de la Commission des finances et rapporteur du rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur les conséquences pour les collectivités territoriales, l'État et les entreprises de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la contribution économique territoriale.

5 - Echéance : 10 octobre 2013

6 - Suivi de la saisine :

- Réalisé par le rapporteur
- Présentation de l'avis au Conseil régional de Bourgogne

REMERCIEMENTS
AUX PERSONNES AUDITIONNEES

Charles GUENE, sénateur de la Haute-Marne, Vice-président du Sénat, membre de la commission des finances et de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation

Laurent GRANDGUILLAUME, député de la 1ère circonscription de Côte-d'Or, membre de la commission des Finances de l'Assemblée Nationale

Philippe LAURENT, Maire de la ville de Sceaux, Président de la commission des finances de l'Association des Maires de France

Patrice RAYMOND, maître de conférences en droit public à l'Université de Bourgogne, directeur du Master « Finances des Collectivités Territoriales et des Groupements ».

COMMISSION N°6

« Finances, politiques contractuelles, coopération interrégionale, relations européennes et internationales »

Président : Jean PERRIN, représentant de l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI)

Vice-présidente : Maddy GUY, représentante de l'Union sociale pour l'habitat de Bourgogne (USHB)

Secrétaire : Christine DRUART, représentante de la Chambre de commerce et d'industrie de la Région Bourgogne (CCIR)

Membres :

Gérard ALCAZAR, représentant du Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

François BERTHELON, représentant du Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

Alain CHANDIOUX, représentant de la Chambre de commerce et d'industrie de la Région Bourgogne (CCIR)

Jean-Pierre CONDAMINE, représentant de la Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles (FRSEA)

Pierre-Yves du FOU, représentant de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)

Bernard LAMBERT, représentant de l'Union régionale interprofessionnelle CFDT de Bourgogne

Michel MAILLET, représentant du Comité régional CGT

Michel MORINEAU, représentant du Comité régional des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CRAJEP)

Louis NUGUE, représentant de l'Union professionnelle artisanale (UPA)

Clet VIOLEAU, représentant de l'Union régionale des syndicats CFE-CGC

Membre associé :
Eric TAUFFLIEB, représentant des associations de consommateurs membres du CTRC

Cabinet

Jean-François BURNICHON, chargé d'études

Marie-Claude LEONARD-HAURY, assistante

LISTE DES ABREVIATIONS

ACTP : Allocation compensatrice pour tierce personne

AFPA : Association nationale pour la formation professionnelle des adultes

AOTU : Autorité organisatrice des transports urbains

APA : Allocation personnalisée d'autonomie

APUL : Administration publique locale

CCEC : Commission consultative sur l'évaluation des charges

CDA : Contribution au développement de l'apprentissage

CET : Contribution économique territoriale

CFE : Contribution foncière des entreprises

CFL : Comité des finances locales

CIF : Coefficient d'intégration fiscale

CPER : Contrat de projet Etat-région

CPO : Conseil des prélèvements obligatoires

CSG : Contribution sociale généralisée

CVAE : Cotisation sur la valeur ajoutée

DCRTP : Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle

DDEC : Dotation départementale d'équipement des collèges

DDR : Dotation de développement rural

DDU : Dotation de développement urbain

DETR : Dotation d'équipement des territoires ruraux

DFM : Dotation de fonctionnement minimale

DGCL : Direction générale des collectivités locales

DGC : Dotation globale de compensation

DGD : Dotation générale de décentralisation

DGE : Dotation générale d'équipement

DGF : Dotation globale de fonctionnement

DGFiP : Direction générale des finances publiques

DFM : Dotation de fonctionnement minimum

DMTO : Droits de mutation à titre onéreux

DNP : Dotation nationale de péréquation

DPU : Dotation de péréquation urbaine

DRES : Dotation régionale d'équipement scolaire

DSC : Dotation de solidarité communautaire

DSR : Dotation de solidarité rurale

DSU : Dotation de solidarité urbaine

DTCE : Dotation pour transfert de compensations d'exonérations

DUCSTP : La dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle

FB : Foncier bâti

FCTVA : Fonds de compensations de la TVA

FDPTP : Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle

FFAPA : Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie

FMDI : Fonds de mobilisation départemental pour l'insertion

FNB : Foncier non bâti

FNGIR : Fonds nationaux de garantie individuelle de ressources

FPIC : Fonds de péréquation intercommunale

FSL : Fonds de solidarité pour le logement

FSRIF : Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France

GIR : Garantie individuelle de ressources

IFER : Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux

IRFR : Indicateur des ressources fiscales des régions

OFL : Observatoire des finances locales

PCH : Prestation de compensation du handicap

PF : Potentiel fiscal

PFi : Potentiel financier

PFIA : Potentiel financier agrégé

PFA : Potentiel fiscal agrégé

PSD : Prestation spécifique dépendance

RMA : Revenu minimum d'activité

RMI : Revenu minimum d'insertion

RSA : Revenu de solidarité active

SRU : Loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbain

TASCOM : Taxe sur les surfaces commerciales

TEOM : Taxe d'enlèvement des ordures ménagères

TFPB : Taxe foncière sur les propriétés bâties

TLPE : Taxe locale sur la publicité extérieure

TH : Taxe d'habitation

TICPE : Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

TIPP : Taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers

TP : Taxe professionnelle

TPU : Taxe professionnelle unique

TSCA : Taxe spéciale sur les contrats d'assurance

INTRODUCTION

Le gouvernement a engagé une importante réforme de la décentralisation. Cette réforme est encore en cours. Elle a été l'objet de nombreuses négociations avec les collectivités territoriales, avec le Sénat et l'Assemblée Nationale et a connu plusieurs avatars. Initialement conçue comme une réforme unique, elle a été séparée en trois projets de lois dont l'adoption définitive ne devrait pas intervenir avant la fin de l'année 2014, voir 2015.

Pourquoi rendre un avis aujourd'hui, alors que cette réforme n'est pas encore aboutie ?

En fait, les textes de loi n'abordent pas ou peu la question du mode de financement des différents niveaux de collectivités territoriales. Le gouvernement a choisi de traiter cette problématique dans le cadre des lois de finances. Le projet de loi de finances 2014 va donc arrêter les modes et niveaux de financement des collectivités territoriales et le Conseil régional de Bourgogne a souhaité connaître l'avis du CESER de Bourgogne sur cette question avant l'examen de cette loi et sa promulgation.

Selon le Premier Ministre Jean-Marc AYRAULT, « cette réforme, ce n'est ni le grand soir, ni l'acte III de la décentralisation », mais un ensemble de dispositions qui vise à « renforcer l'efficacité de la puissance publique, qu'elle soit nationale ou locale, et à améliorer la qualité du service public, en s'appuyant sur les collectivités territoriales et en clarifiant l'exercice de leurs compétences ».
La présentation du premier projet de loi par Madame Anne-Marie ESCOFFIER, Ministre déléguée à la décentralisation, a précisé les trois grands objectifs de la réforme : **clarifier, simplifier, et maîtriser les dépenses**. Elle a aussi rappelé les trois principes qui fondent la réflexion et la démarche en cours : **unité de la République, diversité des territoires et subsidiarité**.

Parallèlement à cette réforme, des décisions fortes ont d'ores et déjà été prises en ce qui concerne le financement des collectivités territoriales. Le gouvernement a ainsi, dans un premier temps, annoncé que dans le cadre de l'effort de redressement des comptes de la nation, il réduirait ses dotations aux collectivités de 750 millions d'euros en 2014. La réduction finalement actée pour l'année 2014 est en fait de 1,5 milliard d'euros et elle sera, à nouveau, de 1,5 milliard d'euros supplémentaires en 2015. Soit une réduction cumulée de 4,5 milliards d'euros sur deux ans, ce qui représente environ 1,25 % des dépenses annuelles de l'ensemble des collectivités territoriales.

Le contexte de la réflexion du CESER est donc à la fois extrêmement complexe et relativement incertain parce que les textes de lois ne sont pas encore définitifs.

Par ailleurs, les décisions en matière de création de nouvelles fiscalités éventuelles ou d'attribution de telles ou telles ressources n'incombent pas, par nature, aux conseils régionaux, récipiendaires « naturels » des avis du CESER.

Il a donc été envisagé de mener une réflexion en deux temps. Tout d'abord, d'aborder les principaux aspects du seul projet de loi connu à l'heure actuelle et de tenter d'y déceler, dans une vision prospective, les tendances pour la Bourgogne et ses finances. Ensuite, si la prochaine assemblée du CESER le décide, de poursuivre l'exploration du sujet et de construire un rapport et un avis plus aboutis, prenant en compte la réalité des lois de décentralisation et des lois de finances qui auront été votées.

Un Conseil économique, social et environnemental régional n'est sans doute pas l'entité la plus à même de formuler des propositions dans un domaine qui, aujourd'hui dans ce pays, dépend totalement de la loi nationale. Complexe et technique, le sujet se situe en outre dans une phase de grandes incertitudes économiques, sociales et de grands changements institutionnels : la visibilité est extrêmement limitée. Enfin, pour un tel sujet d'analyse, les délais de réponse se sont avérés très courts.

Le premier éclairage et les éléments de réponses présentés ici se fondent sur une hypothèse fondamentale : les prélèvements obligatoires ont atteint en France un niveau qu'il n'est pas envisageable d'alourdir. Les statistiques montrent, en effet, que ces prélèvements atteignent, en 2011, 43,9 % du PIB en France alors que les autres grands pays d'Europe affichent des niveaux plus bas (Allemagne : 38,7 %, Italie :

42,5 %, Royaume-Uni : 36,1 %[2]) et que les grands pays de l'OCDE se situent à des niveaux encore bien plus faibles (Canada : 31 %, Etats-Unis : 25,1 %, Japon : 26,2 %[3]).

S'il n'est pas envisageable d'accroître les prélèvements et que la répartition des ressources entre les différentes collectivités territoriales n'entre pas dans la compétence du CESER de Bourgogne, celui-ci a donc choisi :

- de présenter ses réflexions sur les possibles évolutions institutionnelles et organisationnelles qui vont toucher les collectivités territoriales dans les prochaines années ;
- d'aborder le domaine de la réduction des dépenses des collectivités territoriales qui est le pendant de la recherche de ressources nouvelles ;
- d'envisager enfin les diverses formes que pourraient revêtir, à terme, une fiscalité rénovée.

[2] Eurostat - Taxation trends in the European union - 2013.
[3] OCDE - Key tables OECD 2012 - Total tax revenue.

1. REFORMER LE MILLEFEUILLE ?

La réforme de la décentralisation reste en cours au moment où le CESER rend le présent avis. La mise en perspective de cet « acte III » reste cependant indispensable pour réfléchir à l'avenir de la fiscalité locale et fait, en outre, partie de la commande du Conseil régional de Bourgogne. Deux points paraissent fondamentaux : l'émergence de grandes métropoles et la réintroduction de la clause générale de compétences.

1.1. UNE RIVALITE METROPOLES/REGIONS ?

a. Constat

Comme cela a été affirmé par le Premier Ministre en personne, la Métropole est le fait majeur des projets de lois de décentralisation et de modernisation de l'action publique territoriale.

Il est ainsi prévu la transformation -automatique et non pas optionnelle- en métropole de toute communauté d'agglomération rassemblant plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants.
Outre Paris, Lyon et Marseille qui présentent des situations et des statuts particuliers, ces critères concernent Toulouse, Nice, Strasbourg, Lille, Rennes, Nantes, Grenoble, Bordeaux, Rouen et Montpellier.
Les métropoles sont dotées de compétences extrêmement larges qui leur sont transférées par l'Etat et les communes, ou même par convention par le département ou la région.
Les métropoles seront les garantes du Droit au logement opposable (DALO), l'Etat pourra leur déléguer l'attribution des aides à la pierre, l'hébergement d'urgence ou encore le logement étudiant.

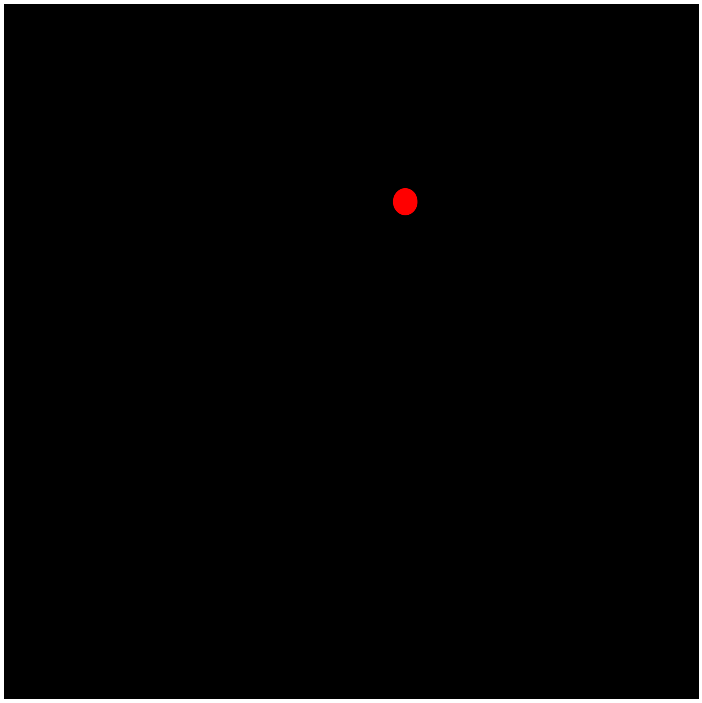


Figure 1: carte des métropoles

Dans leur périmètre, les métropoles peuvent, dans le respect des prérogatives des régions, élaborer leurs propres régimes d'aides et octroyer des aides aux entreprises.

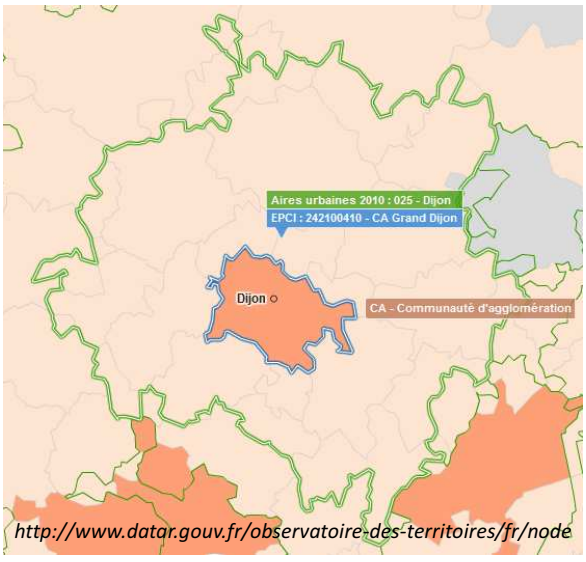


Figure 2: Grand Dijon et aire urbaine de Dijon

Dans cette nouvelle définition, les métropoles dessinent le périmètre du territoire national et dix régions (outre la Corse) ne détiennent aucune métropole : Auvergne, Basse-Normandie, **Bourgogne**, Centre, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Limousin, Lorraine, Picardie et Poitou-Charentes.

Avec environ 250 000 habitants, le Grand Dijon reste très éloigné du seuil quantitatif fixé pour accéder au statut de Métropole.

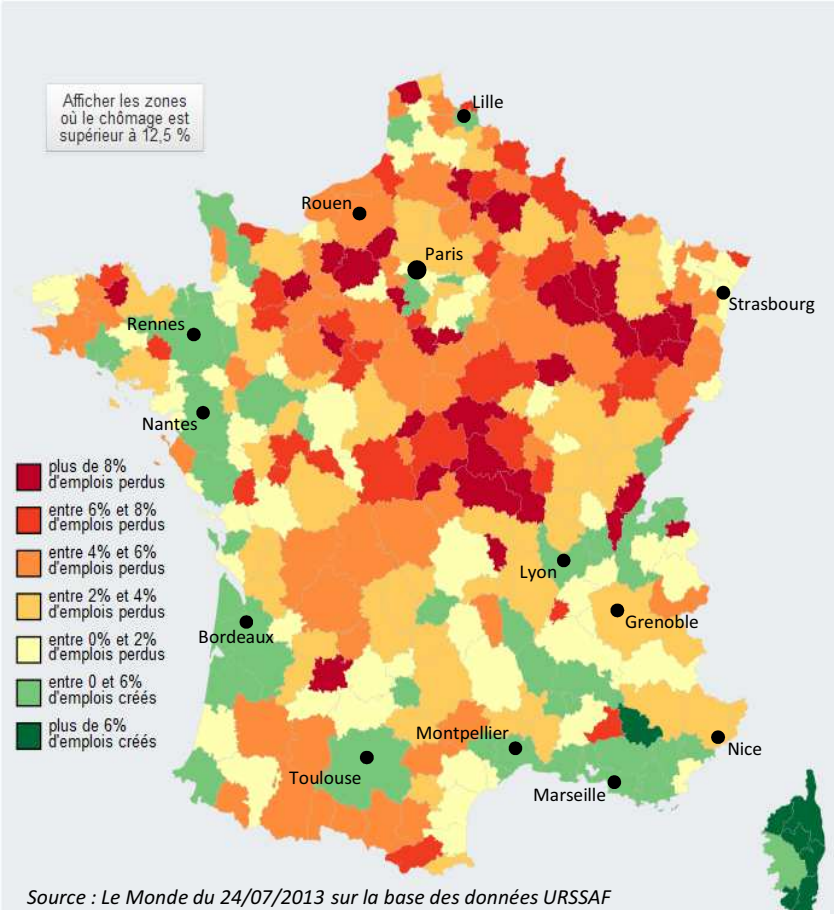
L'aire urbaine de Dijon, dont l'étendue géographique est très largement supérieure à celle de l'agglomération, compte, en 2010, environ 370 000 habitants, très loin des 650 000 définis dans le projet de loi.

Sans entrer dans les détails de leur statut (de droit commun ou spécifique aux situations de Paris, Lyon et Marseille) qui pourrait encore connaître des évolutions, les métropoles sont une reconnaissance du fait urbain et visent à améliorer la compétitivité à l'échelle nationale et européenne.

La superposition de la carte des futures métropoles avec la carte des créations et destructions d'emplois entre 2008 et 2012 offre une intéressante perspective (voir ci-contre).
En effet, on peut constater que les zones qui ont continué à créer des emplois sont souvent les zones des métropoles. Le phénomène est particulièrement notable dans l'ouest et le sud-est de la France.

En 2009 (derniers chiffres disponibles), les zones d'emploi des futures métropoles concentraient déjà plus de 34 % des emplois du pays. L'évolution traduite sur la carte ci-contre n'a pu que renforcer la part de ces zones dans l'emploi national total.

CRÉATIONS ET DESTRUCTIONS D'EMPLOIS EN FRANCE ENTRE 2008 ET 2012



Source : Le Monde du 24/07/2013 sur la base des données URSSAF

Figure 3: créations et destructions d'emplois en France entre 2008 et 2012

b. Interrogations

La désignation de quelques grandes villes comme fait majeur de la réforme de la décentralisation pose plusieurs questions aux conseils régionaux, notamment :

- Quelles sont les conséquences envisageables pour les régions qui, comme la Bourgogne, n'ont pas de métropole sur leur territoire ? Quelles solutions envisager pour les territoires régionaux « privés » de métropole ?

  Le nord-est et le centre géographique de la France sont remarquablement absents du dispositif de métropole. Quel est le devenir des territoires de la région Bourgogne qui s'étend des portes du Grand Paris à celles de la métropole lyonnaise ?
- La création de ces métropoles peut-elle creuser des écarts (de légitimité, de compétences, de capacité d'action) entre des conseils régionaux affaiblis par la présence de métropoles puissantes sur leur territoire d'une part et, d'autre part, des conseils régionaux paradoxalement renforcés par l'absence de métropole sur leur territoire mais privés de « locomotive » de développement ?
- La création de la métropole va-t-elle favoriser la concentration des investissements publics (et privés) vers des territoires présentés comme denses, polarisés et dynamiques au détriment des autres territoires, et notamment des villes présentées comme « moyennes » ?

  S'agit-il de favoriser délibérément quelques « champions » dans l'univers ouvert sur l'Europe et le monde, et donc de concentrer les investissements dans des zones moins nombreuses ?
- Comment le chef de filat régional peut-il se mettre en place dans ce maillage de métropoles qui semblent acquérir une prééminence, au moins en termes de poids politique ?

Quelles seront les capacités réelles du Conseil régional de Bourgogne en matière de stratégie de développement par rapport aux stratégies développées à Paris et Lyon. La question n'est pas nouvelle mais devient de plus en plus prégnante.

1.2. CLAUSE GENERALE DE COMPETENCES ET MAITRISE DES DEPENSES : DES ASPIRATIONS INCOMPATIBLES ?

a. Constat

L'un des points marquants de la précédente réforme de la décentralisation, celle de 2010, avait été la suppression de la clause générale de compétences (voir ci-contre sa définition) pour les départements et régions.

La loi précisait, en effet dans ses articles L3211-1 et L4221, qu'à compter du 1er janvier 2015 les conseils général et régional « règleront les affaires de leurs collectivités respectives « dans les domaines de compétence que la loi [leur] attribue » et qu'ils pourront « se saisir de tout objet d'intérêt départemental [ou régional] pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique ».

A contrario, dans la réforme en cours, Les conseils régionaux et les conseils généraux retrouvent leur clause de compétence générale.
L'objectif déclaré de cette réforme est d'améliorer l'efficacité de l'action publique, de clarifier les rôles et actions de chaque collectivité territoriale, de simplifier l'organisation territoriale du pays, de maîtriser les dépenses.

Selon Madame ESCOFFIER, il s'agit d'éviter la concurrence et les redondances entre les collectivités territoriales, donc de répartir et coordonner au mieux les rôles et actions de chacune.

La clause générale de compétence indique qu'il est accordé aux collectivités une capacité d'intervention générale, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une énumération de leurs attributions. Elle repose sur les « affaires de la collectivité » ou l'intérêt public local. Elle découle de la loi municipale de 1884 et a été étendue en 1982 aux autres collectivités territoriales.
Cette « clause générale de compétence » a une double vocation :

- elle distingue les compétences de l'organe délibérant de celles de l'organe exécutif, en donnant au premier une compétence de principe ;
- elle protège la collectivité concernée contre les empiétements de l'État et des autres collectivités.

En outre, elle oppose les collectivités territoriales aux établissements publics régis par le principe de spécialité, selon lequel ils n'ont d'autres compétences que celles qui leur sont attribuées par l'acte les ayant institués.
Source : http://www.vie-publique.fr/

Cette clarification sera réalisée par la **conférence territoriale de l'action publique**, lieu de dialogue où tous les élus du territoire régional vont décider comment exercer et comment financer les différentes compétences.
En Bourgogne, cette conférence territoriale devrait être composée de 29 membres : le président du Conseil régional ; les présidents de conseils généraux (4) ; les présidents des EPCI à fiscalité propre de plus de 30 000 habitants (7) ; les représentants, par département, des ECPI de moins de 30 000 habitants (4) ; des communes de plus de 30 000 habitants (4), des communes de 3 500 à 30 000 habitants (4) et des communes de moins de 3 000 habitants (4) ; enfin d'un représentant des communes de montagne (1).

Communes de Bourgogne	Pop. Supérieurs à 30 000	Pop. Entre 3500 et 30 000	Pop. Inférieure à 3 500	Total
Côte-d'Or	1	16	689	706
Nièvre	1	11	300	312
Saône-et-Loire	2	23	548	573
Yonne	1	10	444	455
Nb communes	**5**	**60**	**1 981**	**2 046**

Les « grosses » collectivités territoriales que sont les conseils généraux et régional, les EPCI de plus de

30 000 habitants seront donc représentés par 16 personnes et les « petites » collectivités territoriales par 13.

b. Interrogations

Cette conférence va devoir organiser l'exercice des compétences. Si cette liberté accordée aux élus locaux et à leurs représentants devrait permettre de s'adapter à toutes les situations régionales ou locales, l'efficacité et l'efficience du système restent à démontrer.

La ministre déléguée à la décentralisation évoque clairement les doublons et la concurrence entre collectivités territoriales. N'est-ce-pas la clause générale de compétences qui amène les collectivités territoriales à se livrer concurrence ? Cette clause générale de compétences apparaît dans les faits comme une source de dérives financières.

Il n'est pas possible d'étayer cet argument par des chiffres, puisque la France moderne n'a pas connu d'autre système. Mais de nombreux témoignages abondent en ce sens et sont favorables à une répartition claire des compétences entre les différentes collectivités territoriales. Répartition qui aurait pu et dû être issue de la consultation et de la négociation, mais que l'Etat aurait orchestrée.

L'actuel projet de loi de décentralisation fait donc le pari de la responsabilité et de la capacité des collectivités territoriales à gérer la complexité et l'interterritorialité plutôt que celui de la simplification et de l'organisation claire des compétences par strate.
L'enjeu va donc consister à assumer les rôles de chef de file tenus par telle ou telle collectivité en fonction du domaine d'activités et à organiser les délégations de compétences dans le cadre de la conférence territoriale de l'action publique, sans s'opposer au principe constitutionnel de libre administration (voir en annexe).

1.3. QUELQUES PISTES D'EVOLUTION POSSIBLES

Les évolutions inscrites dans le texte, et plus encore dans l'esprit, des trois projets de loi de décentralisation et de modernisation de l'action publique sont majeures. Il est permis d'envisager une véritable mutation de l'organisation territoriale française et de l'architecture des collectivités territoriales.
Les forces qui poussent à cette mutation sont extérieures aux collectivités territoriales ; il s'agit essentiellement de l'ouverture toujours plus grande des pays européens à la mondialisation et de la construction de l'Union Européenne elle-même.

Dans ce contexte, l'émiettement du tissu des collectivités locales françaises est un fardeau et l'Etat, quelle que soit sa couleur politique, tente de le faire évoluer vers la construction d'entités locales plus puissantes, plus à même d'opérer à l'échelon européen et au-delà, plus aptes à la recherche de fonds européens et à la concurrence entre villes, entre les lieux d'installation pour les entreprises ou d'éducation, etc.

Le maintien de la clause générale de compétences reste, dans la culture actuelle de multiplication des cofinancements de projets, une source potentielle de dérives des dépenses publiques. Cependant, il est aussi possible d'utiliser différemment la marge de liberté offerte par cette disposition.
Elle offre, en effet, la possibilité pour l'ensemble des collectivités territoriales de s'adapter à la réalité de leurs divers territoires et faire là ce qu'elles ne feront pas ailleurs.
Dans les négociations qui vont avoir lieu au sein de la conférence territoriale de l'action publique, les collectivités territoriales de Bourgogne pourraient élaborer une règle de bonne conduite : définir des seuils en deçà desquels elles ne financent pas les projets qui leur sont soumis. Au bloc communal, les petits projets d'envergure locale, aux conseils généraux et régional le financement des projets de plus grande ampleur. A défaut d'une répartition claire des compétences, un canevas des interventions selon la dimension des projets pourrait utilement limiter les co-financements croisés sources de gaspillage et d'illisibilité de l'action publique.

A moyen terme, en remplacement d'un écheveau complexe de collectivités territoriales de toutes tailles qui financent toutes les mêmes projets, il faut parvenir à construire des acteurs territoriaux souples, capables d'élaborer des projets communs et de mutualiser alors les ressources nécessaires.

Dans ce contexte, le Conseil régional de Bourgogne va devoir assumer un rôle important. En effet, privée d'une locomotive clairement définie –puisqu'il n'y aura pas de métropole -, la Bourgogne aura d'autant plus besoin d'une entité capable d'assurer un leadership et d'organiser une nouvelle architecture, de nouveaux modes de fonctionnement.

A plus long terme, on peut envisager que cet acte III de la décentralisation, qui prolonge la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, amène progressivement à la constitution de deux niveaux de collectivités : d'une part le bloc communal essentiellement constitué de regroupements des communes actuelles appelées à disparaître peu ou prou ; et d'autre part un bloc régional englobant et, très probablement, dépassant ou recomposant les départements et les régions actuels.

Au 1er janvier 2012, la France comptait 36 683 communes, 2 581 communautés, 96 départements et 22 régions. Le propos ici n'est pas d'envisager un éventuel nombre de collectivités territoriales dans les années à venir, mais la tendance est au regroupement des communes et à la prise en charge de l'intégralité de leurs compétences par des communautés et à la fusion des départements avec les régions avec, en parallèle, de possibles et probables redéfinition ou dissolution des limites administratives des régions au profit de coopérations fondées sur des logiques de projets.

La fiscalité régionale ne doit donc pas être envisagée indépendamment de la fiscalité des départements et à terme, les deux niveaux, plutôt que de s'opposer dans une démarche de captation des ressources, devraient envisager en commun la mutualisation des actions, des moyens et des ressources.

2. BIEN GERER, CE N'EST PAS AUGMENTER SES RECETTES ?

2.1. ADAPTER SES POLITIQUES A SES MOYENS ET « REDUIRE LA VOILURE »

Selon l'INSEE, la part des dépenses des collectivités territoriales dans les dépenses publiques totales est passée de 17 % en 1982 à 21.5 % en 2008. Cette hausse des dépenses a été essentiellement financée par de la fiscalité locale supplémentaire puisque celle-ci a progressé, sur la même période, de 3.6 % à 5.8 % du PIB[4].

Jusqu'à aujourd'hui, la situation financière des collectivités territoriales est assez déconnectée d'une réalité marquée par la crise économique mondiale. En effet, elle tend à s'améliorer (consolidation de l'épargne brute pour le Conseil régional de Bourgogne par exemple) alors que le pays et une grande partie de l'économie mondiale sont en pleine crise[5].

En 2012, la réduction anticipée de l'investissement des collectivités territoriales n'a finalement pas eu lieu. Le bloc communal a tiré les investissements vers le haut, même si les Régions et plus encore les Départements ont réduit leurs investissements.

La dette a continué de croître mais reste raisonnable avec des capacités de désendettement moyennes qui restent bonnes : de 3,5 ans pour les régions, 3,8 ans pour les départements et les intercommunalités et 4,5 ans pour les communes.

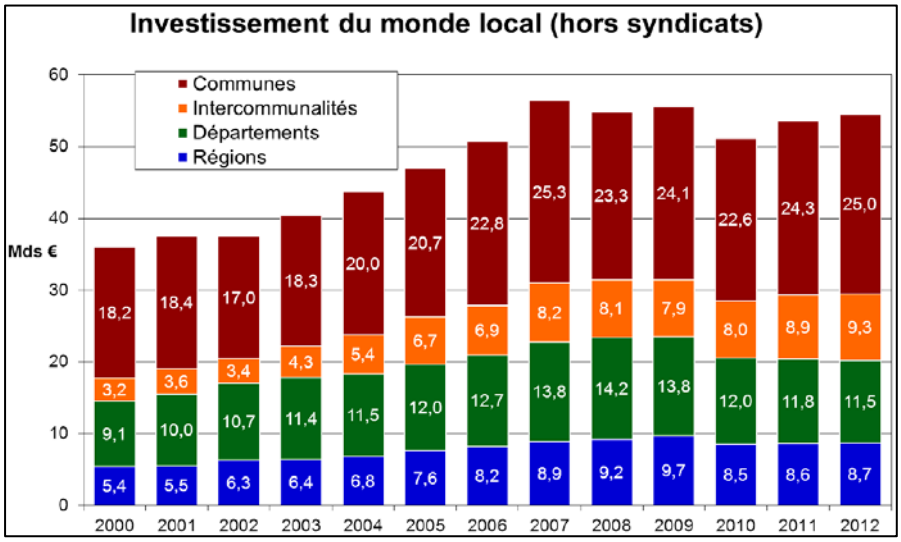


Figure 4: Investissement du monde local (source : CRC Bourgogne Franche-Comté)

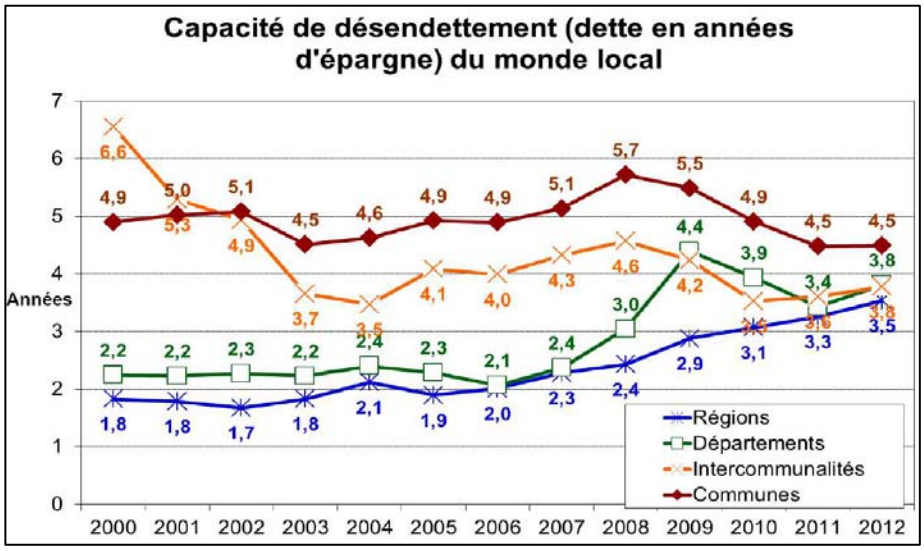


Figure 5: capacité de désendettement (source : CRC Bourgogne Franche-Comté)

[4] Conseil des prélèvements obligatoires, La fiscalité locale - Mai 2010

[5] Extrait du débat « Le nouvel environnement financier des collectivités et le management local », tenu lors de la 10ème Journée des Finances Locales organisée à Dijon le 21 juin 2013 sur le thème « La nouvelle Solidarité financière Etat–Territoires : Quels outils ? Quelles perspectives ? Quelles avancées ? »»

Les résultats 2012 sont en hausse de 3 milliards d'euros par rapport à 2011. La trésorerie est elle aussi en augmentation sensible de 3,6 Mds d'euros et atteint 34,5 milliards d'euros[6].

Cette évolution des finances des collectivités territoriales à contre-courant de la situation générale ne peut que prendre fin, et la réduction des dotations de l'Etat de 4,5 milliards d'euros sur les exercices 2014 et 2015 en est l'annonce.
En 2014, le gouvernement propose de suivre l'avis du Comité des finances locales et donc de répartir l'effort d'économie entre les trois catégories de collectivités territoriales, sur la base suivante :

- Bloc communal : 840 millions d'euros (56 %) ;
- Départements : 476 millions d'euros (32 %) ;
- Régions : 184 millions d'euros (12 %).

Entre les régions, l'effort sera réparti au prorata des recettes réelles de fonctionnement de chacune d'entre elles, en tenant compte de la spécificité des régions d'outre-mer.

Mais d'autres facteurs de tension sont soulignés par la Chambre régionale des comptes de Bourgogne Franche-Comté :

- Une moindre progression des impôts directs et indirects est attendue pour 2013 et les années ultérieures (CVAE, inertie des impôts transférés et des fonds et dotation de compensation) ;
- Les charges vont au contraire rester dynamiques : dépenses des personnels et dépenses sociales.

Les investissements devraient ainsi connaître un pallier cyclique, voire une baisse, même si de nombreux investissements sont contraints par la mise aux normes, le développement des transports en commun, la mise en place des réseaux haut débit…

La situation financière globale des collectivités territoriales devrait donc se dégrader dès 2013 avec une forte réduction de l'autofinancement et, en parallèle, la détérioration de la capacité de désendettement qui pourrait se situer entre 5 et 6 ans dès 2014.

« L'effet ciseaux », que connaissent d'ores et déjà les départements du fait de la réduction des droits de mutation à titre onéreux (DMTO, liés à l'évolution du marché immobilier) et de la hausse des prestations sociales, devrait concerner l'ensemble des collectivités territoriales.

Les collectivités territoriales doivent désormais manager ces contraintes et, avant d'envisager de nouvelles recettes, imaginer et proposer de nouveaux modes de mises en œuvre des services publics et travailler à des **gains de productivité**. Il est nécessaire d'introduire le **calcul économique** dans toutes les politiques publiques qui doivent respecter les contraintes juridiques mais aussi les contraintes économiques, nouvelles ou non.
Une telle évolution n'est envisageable que si elle respecte des principes d'équité des citoyens devant le service public et de transparence permettant de partager les diagnostics et les décisions.

[6] Source : La situation financière des collectivités locales enjeux et perspectives, Chambre régionale des comptes, Dijon-10ème journée des finances locales 21/06/2013

2.2. QUELLES EVOLUTIONS EN MATIERE DE GESTION DE L'ACTION PUBLIQUE ?

La réduction des dépenses d'une collectivité territoriale peut être envisagée dans au moins trois grands domaines : (1) les politiques qu'elle met en place et qu'elle va mener ; (2) son fonctionnement interne ; (3) le rapport et les relations qu'elle entretient avec les autres collectivités territoriales.

Evaluer ses politiques :
Les finalités d'un processus d'évaluation :

- établir une vision partagée d'une politique (ce qui ne signifie pas nécessairement un consensus) et apprécier son efficacité sur la base de critères explicites, portant sur ses objectifs, ses logiques d'intervention et ses instruments ainsi que sur les effets produits, voulus ou non ;
- redéfinir cette politique pour construire, autant que possible, une vision collective pour l'avenir et exprimer des priorités, **une cohérence entre moyens et objectifs ainsi que les conditions de son efficacité**.[7]

L'évaluation, prenant en compte le calcul économique évoqué ci-dessus, doit s'appliquer à l'ensemble des politiques menées par le Conseil régional et permettre, le cas échéant, de réformer l'action ou de la réorienter.

Moderniser ses modes d'action et responsabiliser chaque niveau du management des collectivités territoriales pour introduire partout la notion de calcul économique et accroitre l'efficacité et l'efficience des politiques menées.

Mutualiser des services :
L'un des objectifs de la loi de modernisation de l'action publique est de mettre un terme à la concurrence entre les collectivités territoriales en les amenant à organiser ensemble leurs actions. Dans ce contexte, il est souhaitable que les collectivités territoriales parviennent non seulement à répartir les compétences et donc les actions de chacune, mais aussi à organiser leurs éventuelles actions communes et à mettre en commun des moyens pour chercher des économies d'échelle et/ou accroître encore la professionnalisation de certaines fonctions spécialisées.
Pour être acceptable et efficace, la mutualisation des services doit être un moyen au service d'un projet commun entre deux ou plusieurs collectivités territoriales. Avec les nouveaux outils fournis par l'acte 3 de la décentralisation, ces dernières vont devoir négocier la répartition de leurs actions, elles ont donc les moyens d'aller au-delà et d'imaginer la mise en commun de moyens.

Diversifier ses ressources :
Outre la recherche d'économies, la diversification des ressources non fiscales doit être envisagée dans l'ensemble des solutions de financement.

- Les Partenariats Publics Privés (PPP) consistent, pour la puissance publique, à payer sous forme de loyer des équipements dont l'investissement est pris charge par des entreprises privées. Ils ont été beaucoup utilisés par les Etats (notamment en Grande Bretagne mais également en France) et par des collectivités territoriales. Ces outils de financement présentent des difficultés de montage et des risques et ont pu être envisagés comme « les emprunts toxiques de demain ». Ils constituent cependant, sous des conditions précises, un outil utile au financement de l'action publique permettant à la puissance publique de confier les éléments non centraux de son action au service de l'intérêt général (la construction de stades par exemple) à des acteurs privés dont le calcul économique est précisément la spécialité. Il est néanmoins indispensable de négocier et piloter de manière très précise et professionnelle ces contrats pour qu'ils répondent aux critères et aux intérêts de la puissance publique.

[7] CADRAGE METHODOLOGIQUE DE L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES PARTENARIALES Guide, Inspection générale de l'administration, Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales, Décembre 2013.

- Le recours plus systématique et plus important à la tarification des services publics mis en place. Sur ce sujet, le Conseil des Prélèvements Obligatoires[8] (CPO) note dans son rapport de 2010[9] que : *« Les redevances d'utilisation s'apparentent à une tarification puisqu'elles font directement payer l'usager d'un bien ou d'un service public. Peu mobilisées aujourd'hui, les redevances pourraient être utilisées davantage comme des signaux prix des biens et services publics locaux plus transparents pour l'usager-contribuable sur le coût des services qui leur sont offerts.*
  Plusieurs prélèvements pourraient être revus pour se rapprocher davantage d'un mécanisme de redevance. Par exemple, le financement des transports publics repose aujourd'hui en grande partie sur le versement transport acquitté par les entreprises et relativement peu sur les redevances payées par les usagers. Or, ce prélèvement présente de nombreux inconvénients sur le plan de l'efficacité économique, en particulier parce qu'il pèse sur le coût du travail. Aussi le financement des transports publics pourrait-il être rééquilibré et s'appuyer davantage sur le paiement des usagers dans une logique de plus grande transparence du coût.
  D'autre part, il est possible d'aller plus loin dans le champ des services publics locaux soumis à tarification. Le « Grenelle » de l'environnement a prévu d'accorder aux collectivités territoriales la possibilité de recourir aux péages urbains. Cet outil de régulation de la circulation automobile revient à taxer l'utilisation de la voirie sur un territoire déterminé afin d'orienter les comportements et d'inciter les automobilistes à mieux prendre en compte les externalités qu'ils engendrent (émission de gaz à effet de serre, congestion des voies de circulation, nuisances sonores, notamment). Grâce aux possibilités techniques qu'offrent les nouvelles technologies, le péage peut être finement utilisé pour tenir compte du type de véhicule, des zones traversées, des horaires. L'acceptabilité de ce type de tarification est d'autant plus forte que l'offre de transports collectifs est bien développée dans la zone soumise à péage. Ce mode de tarification est aujourd'hui inutilisé en France alors qu'il est déjà développé dans certains pays (par exemple à Singapour, en Norvège et au Royaume-Uni).
  Si le recours plus important à la tarification bénéficie de justifications fortes sur le plan de l'efficacité économique, il comporte toutefois des effets redistributifs jugés indésirables en accentuant la régressivité des prélèvements locaux. Ces effets ne sont pas un obstacle insurmontable. Face au risque d'exclusion d'une partie des usagers de l'utilisation de certains services en raison d'un recours plus systématique à la tarification, les collectivités territoriales peuvent mettre en place ou renforcer, les tarifs sociaux tenant compte de la capacité contributive des usagers. Des tarifs progressifs en fonction des revenus par exemple permettent d'obtenir de meilleurs résultats en termes de redistribution que la gratuité des services publics. »

  Ce recours à des redevances ne pourra que rester très marginal, il peut cependant constituer une partie des nouvelles ressources recherchées.

- Le transfert de l'autorité de gestion aux Régions sur une large partie des fonds structurels européens, va leur offrir l'opportunité d'améliorer l'utilisation et la valorisation de ces crédits. Un travail de réflexion a été récemment mené par le CESER sur ce sujet.

[8] Héritier du Conseil des impôts, le Conseil des prélèvements obligatoire (CPO) est chargé depuis 2005 d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative à ces prélèvements. Le CPO est présidé par le Premier Président de la Cour des comptes et composé à parité de magistrats ou de hauts fonctionnaires et de personnalités qualifiées.
[9] CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES, La fiscalité locale, mai 2010.

3. L'AUTONOMIE FISCALE EST-ELLE DERRIERE NOUS ?

3.1. REMPLACER UNE PART SIGNIFICATIVE DE LA FISCALITE LOCALE PAR DES RESSOURCES NATIONALES

Si le prélèvement local est une dimension importante de la vie démocratique locale, il doit être lisible pour rester efficace.
Or, d'après le Comité des Prélèvements Obligatoires(CPO), ce n'est plus le cas.
Dans son rapport de 2010 sur la fiscalité locale, le CPO envisage donc un scenario de remplacement d'une large part de la fiscalité locale par des ressources nationales.

Dans cette optique, il conviendrait alors de limiter la fiscalité locale à deux prélèvements qui bénéficient de solides justifications d'efficacité économique : les redevances (mais elles ne pourront que rester marginales dans l'ensemble des ressources, notamment pour les régions) et la taxation foncière.

En parallèle, il faudrait remplacer la fiscalité locale par un financement national - un partage d'impôts nationaux ou un système de dotations garanties - qui serait plus à même de corriger les inégalités entre les territoires.

Selon le CPO, cette hypothèse ne remettrait pas en question le principe de libre administration puisque celui-ci réside essentiellement dans la liberté qu'ont les collectivités territoriales dans **l'utilisation** de leurs ressources. Ce qui est, par exemple, le cas des Länder allemands.

Constitution du 4 octobre 1958
Titre XII : Des collectivités territoriales
Article 72-2 - Créé par Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 - art. 7

Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

Ce scénario impliquerait la suppression ou la centralisation de nombreux prélèvements locaux.

Au niveau national, pour faire face au nouveau besoin de financement des collectivités territoriales, deux options sont envisageables :

- Supprimer l'ensemble des prélèvements locaux à l'exception des redevances de services publics et de la taxe foncière. Dans ce cas, la hausse d'un ou de plusieurs impôts nationaux serait nécessaire pour faire face à ce nouveau besoin de financement. Ainsi, la suppression de l'ensemble des prélèvements, y compris la taxe d'habitation, représenteraient un manque à gagner en termes de recettes qui peut être évalué à environ 44 Md€ (pour l'année 2008.)
- Recentraliser la plupart des prélèvements. Ce pourrait être le cas de la CVAE, dont la réforme de la taxe professionnelle a nationalisé les taux, ou des droits de mutations à titre onéreux (DMTO). Une grande partie des impôts et taxes transférés lors des différentes vagues de décentralisation pour respecter « facialement » la contrainte d'autonomie financière serait de nouveau affectée à l'État. Ce mouvement aboutirait à une simplification du paysage fiscal local, à une clarification du financement des collectivités territoriales et, selon le CPO, à la fin d'une certaine illusion d'autonomie fiscale en particulier pour ceux des impôts qui sont fictivement localisés (TSCA, TIC).

En contrepartie, les collectivités territoriales recevraient de l'Etat une part des différents impôts nationaux et/ou des dotations, la première solution étant beaucoup plus liée à l'évolution de l'assiette des taxes et impôts partagés.

3.2. AVANTAGES ET INCONVENIENTS

Pistes de réforme	Avantages	Inconvénients
Suppression de la taxe d'habitation	Renforcement de l'équité fiscale	Difficultés à identifier le ou les impôts nationaux à augmenter en contrepartie. Montant des masses à transférer (15 Md€). Transferts de charge entre contribuables.
Financement des collectivités territoriales par des « centimes additionnels » prélevés sur des impôts d'État	Maintien d'un lien fiscal entre les contribuables et les territoires	Contraire à l'objectif d'amélioration de la lisibilité et de la responsabilisation des collectivités territoriales dans l'exercice de leur pouvoir fiscal
Illustration : Pratiqué dans quelques États européens (en Belgique et en Italie par exemple pour l'impôt sur le revenu ou au Portugal pour l'impôt sur les bénéfices des entreprises).		
Financement des collectivités territoriales par le partage d'impôts nationaux	Compatibilité avec le cadre constitutionnel existant	Problème de pilotage de l'évolution du taux de prélèvements obligatoires. Difficulté d'identification du ou des impôts nationaux qui pourraient être partagés sans difficultés.
Illustration : 1. Partage de la TVA : pratiquée en : Allemagne pour le financement des Länder et des communes (46,9 % du produit de la TVA leur étant reversé), Autriche (11,6 % des recettes), la Belgique (pour le financement des communautés), l'Espagne (2,9 % du produit de la TVA pour le financement des communes et des provinces). 2. Partage de la CSG qui a une assiette large et un rendement élevé. Le partage de ce type d'impôt est pratiqué en Allemagne (57,5 % du produit), Autriche, Espagne, Hongrie, Pologne ou République tchèque		
Financement des collectivités territoriales par dotations	Simplicité : mécanisme connu et maîtrisé. Association plus étroite de l'État et des collectivités territoriales à l'effort de redressement des finances publiques	Nécessité de réviser la loi organique, voire la Constitution Image des dotations en porte-à-faux avec les exigences d'autonomie
Illustration : Le système de dotations prévaut de façon majoritaire ou prépondérante dans nombre d'États de l'Union européenne (Italie, Espagne, Pologne, Pays-Bas, Royaume-Uni, Irlande).		

3.3. QUELS IMPOTS NATIONAUX PARTAGER ?

Dans les options présentées ci-dessus, seul le partage de la TVA ou de la CSG pourrait répondre aux demandes des régions d'une fiscalité dynamique. Cependant, dans les circonstances actuelles, cette

hypothèse n'est raisonnablement pas envisageable. L'Etat français, faisant face à une obligation de redressement de ses finances publiques, ne rétrocèdera pas, à court terme, une partie de ces impôts.

A plus long terme, et sous réserve d'une évolution notable de la structure du tissu des collectivités territoriales, on peut cependant envisager une telle solution. C'est seulement lorsque les collectivités territoriales françaises auront accompli la mutation qui leur est aujourd'hui demandée (ou imposée ?) que l'Etat pourra envisager de leur confier des ressources importantes et dynamiques.

L'incitation première au regroupement des communes et à la mutualisation progressive des compétences, des actions et des ressources entre les régions et les départements va être de nature financière : c'est la rareté de la ressource qui va créer le besoin d'évoluer, de se transformer, d'entrer dans un processus de concentration et d'économie d'échelle. En un sens, la tension financière, qui risque de dominer les agendas des collectivités territoriales dans les prochaines années, est un outil au service de leur mutation.

Lorsque ce processus sera achevé, l'Etat pourra alors envisager un partage de la TVA et/ou de la CSG. Dans l'attente de cette échéance, il n'a aucun intérêt à ouvrir cette possibilité. Une éventuelle fiscalité rénovée de cette manière (partage d'impôts nationaux) ne sera pas préalable au « big-bang du millefeuilles », elle viendra au contraire consolider le nouveau schéma en gestation dans les lois de décentralisation.

4. RENFORCER LA FISCALITE LOCALE ET LA RENDRE PLUS EQUITABLE ?

4.1. LES REVENDICATIONS DES REGIONS

Les Régions ont salué la volonté affichée par le gouvernement de nouer un « pacte de confiance et de responsabilité » avec les collectivités territoriales. La Région est, en France, la collectivité la plus dépendante de l'Etat dont les dotations représentent 40 % de leurs ressources, le double des autres niveaux de collectivités.

Les Régions sont les seules collectivités à être privées de marge de manœuvre depuis la suppression de la taxe professionnelle en 2010 et elles sont les seules à avoir vu leurs recettes stagner depuis trois ans.

Leur taux d'autonomie fiscale (part des recettes dont elles peuvent fixer le taux) est passé de 31 % en 2009 à 9 % en 2011.

Dans le cadre des négociations menées par le gouvernement avec l'ensemble des collectivités territoriales, les Régions ont récemment proposé des solutions à leurs difficultés financières propres.

Reconnaissant qu'aucune région n'est à ce jour dans une situation catastrophique, contrairement à certaines villes, voire certains départements, les Régions estiment que les prochaines lois de finances doivent permettre d'anticiper sur des difficultés futures.

Le diagnostic de prochaines difficultés est donc partagé.

Selon l'Association des Régions de France : « les Régions, chefs de file et premiers acteurs du développement économique des territoires, doivent disposer de recettes dynamiques à la mesure de leur engagement pour la croissance et l'emploi. Elles demandent notamment que leur soit affectée une nouvelle taxe sur les flux et les usages numériques, ainsi qu'un élargissement de l'Imposition forfaitaire sur les entreprises du réseau (IFER) et une refonte de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE). »

Dans le cadre du Pacte de confiance et de responsabilité entre l'Etat et les collectivités locales, le gouvernement a arrêté des conclusions qui s'éloignent sensiblement des revendications régionales ou n'apportent pas les précisions espérées :

« Les régions verront leur autonomie financière et le dynamisme de leurs ressources renforcés par la loi de finances pour 2014.

Ainsi, en matière d'alternance et de formation professionnelle :

- La dotation globale de décentralisation formation professionnelle sera remplacée à hauteur des deux tiers par une ressource dynamique.
- De plus, la taxe d'apprentissage sera réformée. Pour prendre en compte les compétences renforcées des Régions en matière d'apprentissage, des ressources nouvelles et dynamiques seront attribuées aux Régions. Ces ressources contribueront à donner davantage de marges de manœuvre aux exécutifs régionaux.

Une évaluation conjointe de la dynamique des ressources engendrée par ce nouveau dispositif, mis en place au bénéfice des régions, sera réalisée chaque année pendant trois ans avant chaque projet de loi de finances initiale. En fonction des résultats de cette évaluation, l'Etat et les Régions s'engagent à étudier de nouvelles évolutions.

Enfin, la question de la territorialisation de la CVAE fera l'objet d'un travail approfondi avec l'Etat, qui s'appuiera sur une mission d'inspection et pourra conduire à des propositions d'ajustement. »

4.2. AVANTAGES ET INCONVENIENTS

Dans sa réflexion sur l'avenir des ressources, le CESER a souhaité faire état des différentes pistes de réforme possibles et présenter, pour chacune, les principaux avantages et inconvénients.

Piste de réforme	Avantages	Inconvénients
Création d'un impôt local sur le revenu	Meilleure prise en compte des capacités contributives	Transferts de charges importants entre contribuables et collectivités. Assiette « revenu » beaucoup plus fluctuante qu'une assiette foncière La mobilité des citoyens pourrait affaiblir la mixité sociale et géographique, les foyers les plus riches fuyant la pression fiscale des collectivités où la pression fiscale serait plus soutenue
Assiette mixte pour la taxe d'habitation intégrant le revenu	Meilleure prise en compte des capacités contributives	Transferts de charges, plus limités toutefois que dans l'hypothèse de création d'un impôt local sur le revenu
Révision des bases foncières au fil de l'eau	Revalorisation progressive lissant les effets de transferts de charges	Maintien de deux régimes distincts pendant plusieurs années
Révision périodique des bases foncières	Lissage de l'évolution des prix d'immobilier sur les recettes des collectivités	Transferts de charges lors de la révision
Intensification des mécanismes de péréquation	Amélioration de l'équité territoriale	Transferts entre collectivités, remise en cause du principe de compensation à l'euro près
Définition par le législateur d'un écart maximal de richesses entre collectivités	Réduction des inégalités entre collectivités	Transferts de charges importants
Renforcement de la spécialisation fiscale	Lisibilité et responsabilisation accrue des collectivités vis-à-vis des contribuables locaux	Plus forte volatilité des recettes et transferts de charges. Epuisement du gisement de prélèvements à spécialiser
Recours accru aux redevances comme sources de financement	Transparence du coût, plus grande efficacité économique	Ressource marginale pour les collectivités, notamment pour les régions, et effets anti-redistributifs.

4.3. LES PISTES ENVISAGEABLES

Quatre pistes ont été envisagées et travaillées par les régions, l'Etat et le Comité des Finances Locales :

1. **Versement Transport :**

Le versement transport (VT) est une contribution due par les employeurs privés ou publics, quelle que soit la nature de leur activité ou leur forme juridique, qui emploient plus de neuf salariés dans une zone où est institué ce versement. Ce VT prend la forme d'une taxe ayant comme assiette la masse salariale. L'objet du VT est de faire contribuer les employeurs publics et privés à l'investissement et au fonctionnement des réseaux de transport urbain.
Les employeurs tirent en effet un bénéfice direct comme indirect du développement et de l'utilisation des transports publics dans leur agglomération. En pratique, le taux de VT varie de 0,16 % à 2 % en province (0,93 % en moyenne) et de 1,4 % à 2,6 % en Île-de-France. Pour un produit total de 6,45 milliards d'euros en 2011, la moitié est prélevée en Île-de-France où 47 % des déplacements domicile-travail sont réalisés en transports publics.

Les Régions sont les seules Autorités organisatrices de transports (AOT) dépourvues de ressources spécifiques pour financer leur politique de transport et elles souhaitent donc bénéficier d'une extension du versement transport.
Les Régions souhaitent disposer d'un VT mixte : cela consiste à lever un VT sur toutes les communes avec un taux différent selon qu'elles se situent ou non dans un périmètre de transport urbain (PTU). En effet, les TER financés par les Régions desservent également les agglomérations et lever un VT régional sur ces territoires est donc en cohérence avec la réalité des usages de transport. Les Régions proposent ainsi un VT de 0,2 % sur les zones PTU et de 0,3 % hors PTU dont le rendement total est estimé entre 700 et 800 M€.

Or, la proposition retenue à ce jour au CFL est un VT interstitiel (c'est-à-dire hors des PTU) avec un taux proposé de 0,05 %, ce qui pourrait représenter un produit de 38 M€, soit un rendement près de 20 fois inférieur à celui attendu par les Régions, et totalement en décalage avec le besoin de financement des Régions, estimé à 1 Md€ par an sur les seuls TER (écart entre les dépenses encourues et les compensations perçues de la part de l'État).

2. **Taxe sur les sociétés concessionnaires d'autoroutes :**

Il s'agit d'une proposition de l'État qui, souhaitant conserver le bénéfice de la Taxe d'Aménagement du Territoire, propose aux Régions une taxe prenant la forme d'une cotisation foncière des entreprises (CFE) additionnelle. Cette taxe aura un rendement de 6 M€ pour 1 % et l'État a prévu un paramétrage à hauteur de 5 %.
Cette ressource a le mérite de se rapprocher de la compétence Transport. La Bourgogne est sillonnée par un important réseau d'autoroutes (650 kms), mais ce n'est pas le cas de toutes les régions et cette taxe n'emportera certainement pas une complète adhésion. En outre, la base de cette taxe est très peu dynamique (peu de construction de kilomètres autoroutiers) et risque fort de le rester puisque, le gouvernement a très récemment (22/07/2013) émis l'hypothèse d'un retour du cofinancement des routes et autoroutes par les régions dans le cadre de la future génération de CPER. Cette annonce tend à réduire à rien l'intérêt financier de cette éventuelle taxe.
Enfin, la Cour des comptes à récemment souligné les hausses de tarifs pratiquées par les sociétés concessionnaires du réseau autoroutier. Une taxation supplémentaire de ces sociétés risquerait de se voir reportée sur les utilisateurs.

3. **Taxe d'aménagement :**

La taxe d'aménagement (ou TA) est une taxe entrée en vigueur en mars 2012 au profit de la commune (ou EPCI), du département et de la Région d'Île-de-France. Cette taxe est due dans le cadre d'opérations de constructions immobilières et le produit tiré de cette taxe doit permettre de financer des opérations ou

équipements rendus nécessaires par l'urbanisation. Seule la Région Ile-de-France bénéficie à ce jour de cette taxe avec un taux plafond de 1 %.
Cette imposition basée sur les constructions est fortement dépendante de la conjoncture économique.

4. **Taxe sur le numérique :**

Il pourrait s'agir d'une taxe sur les flux ou d'une taxe sur les abonnements, mais ni la base, ni le taux, ni le rendement n'ont été discutés.
Cette piste recèle certainement les plus grands potentiels. Le récent rapport sénatorial sur la fiscalité numérique[10] note que le déplacement de la matière imposable des pays de consommation du e-commerce d'où proviennent les flux de richesses (Allemagne, Grande-Bretagne, France, Italie, Espagne) vers les pays d'établissement des « GAFA[11] » (Luxembourg et Irlande) entraîne une perte d'environ 300 millions d'euros de TVA en 2008 pour la France, et de près de 600 millions d'euros pour 2014.
S'agissant de l'impôt sur les sociétés, le Conseil national du numérique, créé le 27 avril 2011, estime que « les revenus générés par quatre de ces acteurs (Google, iTunes, Amazon et Facebook) oscilleraient entre 2,5 et 3 milliards d'euros en France », et que ceux-ci « acquittent en moyenne 4 millions d'euros par an au titre de l'impôt sur les sociétés alors qu'ils pourraient être, si on appliquait le régime français, redevables d'environ 500 millions d'euros. »

La mise en place d'une fiscalité sur cette économie semble donc à la fois opportune et juste. Pour autant, l'échelle d'intervention n'est assurément pas la région. Sauf à considérer l'Europe dans son ensemble comme une région du monde. Le rapport évoqué propose ainsi trois objectifs pour chacun des trois niveaux, national, européen et international :

- à court terme, formuler au niveau national une proposition de loi prévoyant un dispositif de déclaration fiscale applicable aux acteurs étrangers pour une série de taxations destinées à rétablir la neutralité et l'équité fiscale ;
- à moyen terme, agir au niveau européen avec le raccourcissement du calendrier de mise en œuvre de la directive TVA relative aux services électroniques (2008/8/CE du 12 février 2008) qui, en l'état, entre en vigueur le 1er janvier 2015 mais reporte à 2019 la perception effective de la totalité de la TVA sur les services électroniques par l'Etat de résidence du consommateur final ;
- à moyen et long terme, redéfinir au niveau international les règles d'imposition des bénéfices établies par l'OCDE, en prenant en compte la spécificité de l'économie numérique et la dématérialisation des flux de richesses.

	Assiette	**Paramètres**	**Produit estimé**
Versement Transport Interstitiel	Masse salariale	Taux de 0,05 % proposé par l'Etat	38 M€
Taxe ad hoc sur les sociétés d'autoroutes	Km de voies de circulations	Taux additionnel de 5 %	30 M€
Taxe sur le numérique	Non connue	Non connus	Non connu
Taxe d'aménagement	M² construits	Aucune indication	130 M€ si taux de 1 % comme pour la Région IDF

[10] Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la fiscalité numérique, Sénat, Philippe MARINI, 27 juin 2012
[11] GAFA : Google, Apple, Facebook et Amazon.

CONCLUSION

La réforme en cours de décentralisation et de modernisation de l'action publique peut ou va, selon les opinions, entraîner une mutation profonde de l'organisation territoriale française. Les collectivités territoriales sont poussées à sortir de la culture de la structure pour entrer dans la culture du projet.
Les conséquences en seront multiples. Le nombre de collectivités territoriales devrait être considérablement réduit tandis que les « frontières » administratives vont perdre leur sens, les compétences ne seront plus attribuées à un type de collectivités territoriales mais à l'entité la plus à même de répondre à un besoin dans un territoire donné.
Et ces territoires pourront donc s'avérer différents selon que l'on traite d'économie numérique, industrielle ou touristique, d'agriculture ou de transport.

La fiscalité n'est que le moyen, pour la puissance publique, de mettre en œuvre sa politique, ses projets. Elle consolide l'organisation née des projets et ne peut l'anticiper. Réfléchir aujourd'hui à cette question est donc probablement prématuré mais va être crucial dans les années de transformation qui viennent.

En outre, la question fiscale reste un sujet national ou international, il peut difficilement être traité au niveau régional.

Toute réforme d'ampleur de l'organisation territoriale doit prendre en compte l'acceptabilité sociale des changements qu'elle propose.
Dans un sondage récent, réalisé par l'Ifop pour Acteurs publics et Ernst & Young auprès d'un échantillon représentatif de la population française, 71 % des personnes interviewées estiment que la décentralisation a généré des surcoûts dans la gestion des services publics et par conséquent une augmentation des impôts locaux.
En ce qui concerne l'avenir, le jugement est également sévère puisque les réponses les plus fréquentes ont trait à la mise en œuvre de mesures d'économie.

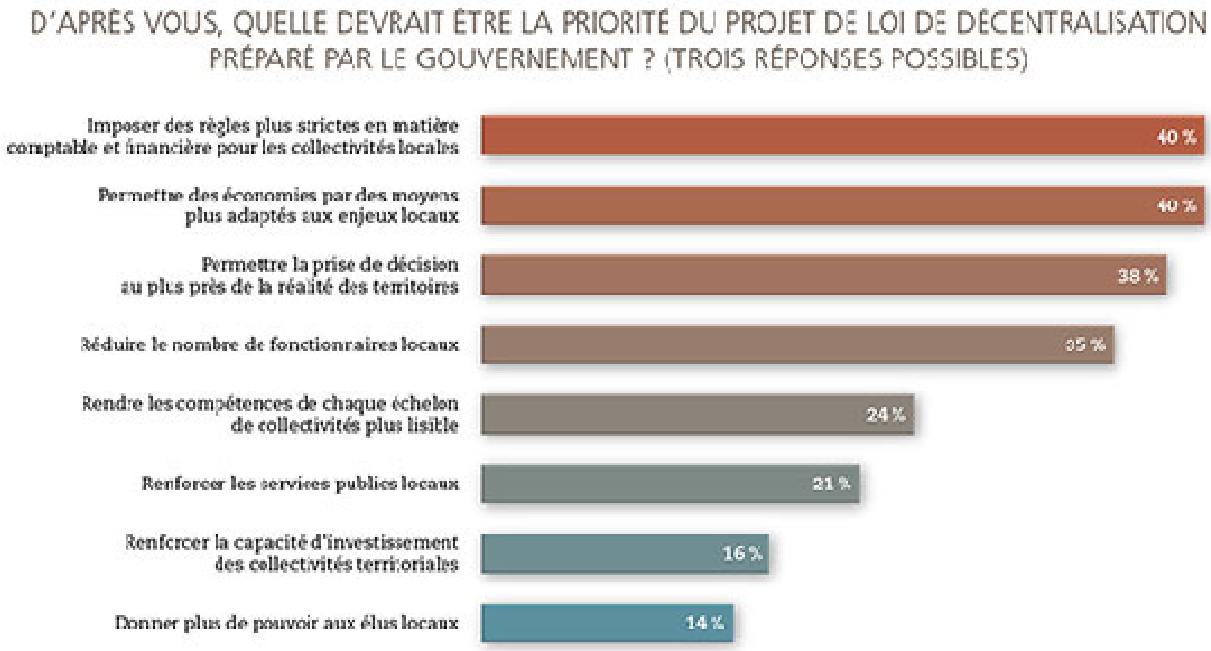


Figure 6: sondage des attentes en matière de décentralisation

Sans surestimer des indications issues d'un sondage, par nature très ponctuelles et très liées au contexte, il convient de souligner qu'en un temps de difficultés financières marquées, d'ouverture toujours plus

grande des économies aboutissant à la mise en concurrence des systèmes fiscaux nationaux, les collectivités territoriales françaises font face à une quasi obligation d'adaptation de leur paradigme : adapter leurs dépenses aux recettes plutôt que l'inverse.

En ce qui concerne les recettes, la priorité pour les collectivités territoriales est de bénéficier de recettes stables et prévisibles plutôt que d'autonomie et de dynamisme.

Ne pas confondre autonomie de gestion et autonomie financière : l'essentiel pour les collectivités territoriales est d'avoir un pouvoir de décision sur la dépense et donc d'être capable de s'adapter à leurs ressources qui doivent être plus liées à la réalité économique du pays.

En matière de calcul économique, d'évaluation, de prospective financière ou de réflexion sur les gains de productivité, les décisions ne peuvent qu'être difficiles et risquent d'imposer certains changements de pratiques. La société civile organisée, par le biais des CESER, pourrait utilement être mise à contribution dans ces réflexions.

BIBLIOGRAPHIE

TEXTES OFFICIELS

Lois, décrets, circulaires et ordonnances

- Article 72-2 de la Constitution française
- Pacte de confiance et de responsabilité entre l'Etat et les collectivités locales – Relevé de conclusions de la réunion du mardi 16 juillet 2013 organisés à l'Hôtel Matignon

Documents budgétaires et contractuels

AVIS ET COMMUNICATIONS DU CESE ET DES CESER

Avis du CESER de Bourgogne

Avis des autres CESER

- Albert MAHE, L'acte III de la décentralisation Réflexions pour une réforme territoriale, CESER des Pays de la Loire, 28 janvier 2013.
- Contribution au nouvel acte de Décentralisation, Avis du bureau du CESER Poitou-Charentes, 8 janvier 2013.
- Alain LE MENN, Avis sur la décentralisation, CESER de Bretagne, 3 décembre 2012.

RAPPORTS ET ETUDES

- Pour de nouvelles ressources pour les Régions, Dossier de Presse, Association des Régions de France, 3 juillet 2013.
- Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur la fiscalité numérique, Sénat, Philippe MARINI, 27 juin 2012.
- Les finances des collectivités locales en 2012, Rapport de l'Observatoire des finances locales, André LAIGNEL et Charles GUENE, juillet 2012.
- L'organisation territoriale de l'Etat, Synthèse du rapport public thématique, Cour des comptes, Juillet 2013.
- CADRAGE METHODOLOGIQUE DE L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES PARTENARIALES Guide, Inspection générale de l'administration, Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales, Décembre 2013

LIVRE

- Rémy FEVRIER et Patrice RAYMOND, Intelligence économique et collectivités territoriales, Des stratégies innovantes pour une meilleure valorisation des territoires, Ellipses, 2010.

INTERVIEWS

- *Anne-Marie ESCOFFIER, ministre déléguée en charge de la décentralisation, « L'objectif est de trouver des ressources dynamiques pour les collectivités », Les rendez-vous des décideurs publics, Rencontres des Acteurs Publics, 2-3-4 juillet 2013.*
- *Marylise LEBRANCHU, ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique, « Pour une action publique plus efficace », Les rendez-vous des décideurs publics, Rencontres des Acteurs Publics, 2-3-4 juillet 2013.*

INTERVIEWS

- www.vie-publique.fr
- www.insee.fr Institut national de la statistique et des études économiques
- www.senat.fr Sénat
- http://epp.eurostat.ec.europa.eu/ Eurostat- Commission Européenne
- http://www.datar.gouv.fr/ DATAR
- http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/ L'Observatoire des Territoires
- http://www.projetdeterritoire.com/ ETD le centre de ressources du développement territorial

REVUES

- Daniel BEHAR, *Régions et métropoles : entre rivalités géopolitiques et agencement coopératifs*, Pouvoirs Locaux Les cahiers de la décentralisation, n°96, avril 2013
- Romain PASQUIER, *gouvernance territoriale : quelles articulations entre régions et métropole ?* Pouvoirs Locaux Les cahiers de la décentralisation, n°96, avril 2013
- Gilles PINSON et Déborah GALIMBERTI, *Métropoles franches et régions agencifiées*, Pouvoirs Locaux Les cahiers de la décentralisation, n°96, avril 2013

TABLE DES ILLUSTRATIONS

FIGURE 1: CARTE DES METROPOLES 15
FIGURE 2: GRAND DIJON ET AIRE URBAINE DE DIJON 15
FIGURE 3: CREATIONS ET DESTRUCTIONS D'EMPLOIS EN FRANCE ENTRE 2008 ET 2012 16
FIGURE 4: INVESTISSEMENT DU MONDE LOCAL (SOURCE : CRC BOURGOGNE FRANCHE-COMTE) 20
FIGURE 5: CAPACITE DE DESENDETTEMENT (SOURCE : CRC BOURGOGNE FRANCHE-COMTE) 20
FIGURE 6: SONDAGE DES ATTENTES EN MATIERE DE DECENTRALISATION 31

ANNEXES

La libre administration des collectivités territoriales : principes et limites

1. Un principe fort

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a confirmé le principe de libre administration des collectivités territoriales qui était déjà présent dans la Constitution. L'article 72 énonce désormais ainsi ce principe : « Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer […]. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi […]. Dans les conditions prévues par la loi, **ces collectivités s'administrent librement** par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences ».

Le principe de libre administration, principe de rang constitutionnel, s'impose au législateur et à toutes les autorités administratives. Il est d'ailleurs repris dans le Code général des collectivités territoriales.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a élevé la région au rang de collectivité territoriale inscrite dans la Constitution, a créé une nouvelle catégorie de collectivité territoriale, les collectivités d'outre-mer, et a supprimé la catégorie des territoires d'outre-mer de la Constitution. L'existence des communes, départements, régions, collectivités à statut particulier et collectivités d'outre-mer est donc inscrite dans le texte même de la Constitution. Leur suppression nécessiterait sa révision.

1.1. La personnalité juridique

Cependant, la seule reconnaissance par l'État de structures administratives gérant des intérêts particuliers distincts de l'intérêt général ne suffit pas à caractériser la décentralisation. L'attribution de la personnalité juridique est un élément nécessaire, car elle conditionne l'autonomie organique et fonctionnelle des structures infra-étatiques, malgré le principe de spécialité des personnes morales de droit public.

1.2. L'autonomie administrative

Pour permettre une décentralisation effective, cette autonomie doit se traduire par :

- **l'indépendance organique**, assurée lorsque les organes dirigeants des collectivités décentralisées ne relèvent pas du pouvoir hiérarchique et disciplinaire du pouvoir central. L'élection est une garantie de cette indépendance organique ;
- **des pouvoirs de décision propres**, indépendants du pouvoir central, dans le respect de la Constitution, des lois et des règlements qui les définissent. En la matière, la liberté des autorités décentralisées est la règle, l'intervention de l'État est l'exception. Les pouvoirs de décision des collectivités territoriales sont garantis par le droit d'ester en justice permettant d'obtenir la sanction d'un empiètement de l'autorité publique sur leurs compétences ;
- **des pouvoirs de décision** garantissant l'indépendance des collectivités territoriales les unes par rapport aux autres ;
- **des moyens suffisants et garantis** par l'autonomie financière, et par l'autonomie de recrutement et de gestion du personnel.

Conformément aux règles du droit administratif général, les collectivités territoriales disposent de prérogatives de puissance publique, notamment la possibilité d'imposer de manière unilatérale des obligations aux administrés par des actes administratifs unilatéraux.

1.3. Une mise en application renouvelée

Enfin, la libre administration des collectivités territoriales ne saurait remettre en cause l'unité de l'ordre juridique. Aussi, un certain nombre de dispositifs de contrôle ont été prévus par le législateur afin de prévenir ou de sanctionner le non-respect des lois et règlements. L'existence d'un contrôle de l'État sur les activités et les actes des collectivités est inscrite dans l'article 72 de la Constitution, comme l'a d'ailleurs confirmé la décision du Conseil constitutionnel du 25 février 1982 rendue dans le cadre du contrôle de constitutionnalité de la première loi de décentralisation (du 2 mars 1982).

2. Les limites fixées par le Conseil constitutionnel

2.1. Le législateur et les libertés publiques

Si le principe de libre administration a valeur constitutionnelle, il **ne saurait aboutir à ce que l'application d'une loi organisant l'exercice d'une liberté publique dépende de décisions des collectivités territoriales**, et qu'ainsi elle ne soit pas la même sur l'ensemble du territoire. Ainsi en a décidé le Conseil constitutionnel en 1985 en censurant une disposition législative qui subordonnait la passation d'un contrat d'allocation entre l'État et un établissement privé du premier degré à l'agrément de la commune siège de l'accord. De la même façon, la décision du 13 janvier 1994 a déclaré contraire à la Constitution l'article 2 de la loi relative aux conditions de l'aide aux investissements des établissements d'enseignement privés par les collectivités territoriales.

2.2. Un principe souvent brandi, notamment en termes d'autonomie fiscale

« Le législateur peut définir des catégories de dépenses obligatoires pour les collectivités territoriales : ces obligations doivent être définies avec précaution quant à leur objet et à leur portée ». Le Conseil constitutionnel a ainsi rappelé (décision du 29 mai 1990) l'obligation faite aux départements d'inscrire à leur budget une contribution au Fonds de solidarité pour le logement, satisfaisant aux conditions de constitutionnalité, la loi prévoyant que des conventions associent les départements aux décisions portant sur le fonctionnement et le financement du Fonds, et sur la mise en œuvre du plan départemental d'action pour le logement.

Conformément à l'article 34 de la Constitution, le législateur dispose du pouvoir général de déterminer les ressources des collectivités territoriales. Par sa décision du 6 mai 1991, le Conseil constitutionnel a déduit de la compétence générale du législateur le pouvoir de décider que le produit d'une imposition perçue au profit d'une catégorie de collectivités pourra, dans des conditions respectant le principe de libre administration, être affecté pour partie à d'autres collectivités. En l'espèce, le prélèvement obligatoire sur les ressources fiscales des communes les plus favorisées entraîne une augmentation de leurs charges ; mais, s'agissant de communes dont le potentiel fiscal est le plus élevé, il n'en résulte pas une entrave à leur libre administration.

Cependant, la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 a inscrit dans la Constitution le principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales. Elles peuvent notamment fixer l'assiette et le taux des impositions dans des limites fixées par la loi et aucun transfert de compétences entre l'État et les collectivités ne peut s'effectuer sans transfert des ressources correspondantes.

Le Comité des finances locales

Institué par la loi du 3 janvier 1979, le Comité des Finances Locales (CFL) a pour objet principal la défense des intérêts financiers des collectivités locales et permet d'harmoniser leur position avec celle de l'Etat. Il est présidé, depuis le 27 septembre 2012, par le maire d'Issoudun et président de la communauté de communes du pays d'Issoudun André LAIGNEL (PS).

La composition du Comité des finances locales

La composition du CFL est fixée à l'article L. 1211-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Il comprend 32 membres titulaires élus et 32 suppléants (représentants des assemblées parlementaires et représentants élus des régions, des départements, des communes et de leurs groupements) auxquels s'ajoutent 11 représentants de l'Etat titulaires et 11 suppléants dont la liste est fixée par décret. Le mandat des membres du comité est de 3 ans renouvelable. Le dernier renouvellement général des membres du CFL a eu lieu en 2011.

Cette composition permet de prendre en compte les intérêts de chaque échelon de l'action publique locale, et d'obtenir ainsi un consensus quant à l'affectation des dotations de l'Etat aux collectivités.

Les missions du Comité des finances locales

Selon l'article L. 1211-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le Comité des finances locales contrôle la répartition de la DGF. Il lui revient de fixer l'évolution de certaines parts de la DGF. Le Gouvernement peut par ailleurs le consulter sur tout projet de loi, tout projet d'amendement ou sur toutes dispositions réglementaires à caractère financier concernant les collectivités locales. Pour les décrets, cette consultation est obligatoire. Le Comité des finances a également pour mission de fournir au Gouvernement et au Parlement les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de loi de finances concernant les finances locales.

Dans un contexte marqué par la réforme de la fiscalité directe locale et la stabilisation en valeur de l'enveloppe normée, le bon fonctionnement du CFL a permis d'adapter la répartition de la DGF à cette nouvelle donne et a très largement contribué à la mise en place d'un système complet et équilibré de mécanismes de péréquation horizontale.

Les travaux du CFL menés en 2011 et 2012 sur la péréquation horizontale ont en effet contribué à la mise en place des nouveaux mécanismes de redistribution des ressources entre collectivités d'une même catégorie (fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements ; fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales ; fonds nationaux de péréquation de la CVAE perçue par les départements et les régions). Le CFL a ainsi permis de renforcer la lutte contre les inégalités territoriales.

S'agissant plus précisément de la répartition de la DGF et en vertu de l'article L.1613-3 du CGCT, le CFL donne son avis sur le montant prévisionnel de la DGF, tel qu'il est inscrit dans le projet de loi de finances. Par ailleurs, les pouvoirs du CFL ont été adaptés au gel des concours financiers depuis 2011. Il lui a ainsi été donné la possibilité en 2012 d'agir sur la minoration des parts garanties ainsi que sur la minoration des parts compensations de la DGF pour majorer les montants des dotations de péréquation et financer les composantes de la DGF progressant mécaniquement. Par ailleurs, s'agissant du fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements, la possibilité a été ouverte pour le CFL de mettre en réserve une partie des ressources du fonds lorsque celles-ci dépassaient un certain seuil afin d'alimenter le fonds lors d'années moins fastes.
Les réunions du CFL sont au nombre de 4 ou 5 chaque année.

AVIS ADOPTE PAR 47 VOIX POUR, 6 ABSTENTIONS et 20 CONTRE

EXPLICATIONS DE VOTE

Intervention de Bernard DUBRESSON
au titre du groupe CGT

« La commission 6 a raison de souligner que le contexte de la réflexion demandée au CESER par le Conseil régional est « *complexe et incertain* ».

Cela aurait dû l'amener à être plus prudente dans sa démarche et ne pas s'enfermer dans une réflexion libérale du genre à affirmer que les « *prélèvements obligatoires ont atteint (…) un niveau qu'il n'est pas envisageable d'alourdir* » (p12) ou dire que la clause générale de compétences « *apparaît dans les faits comme une source de dérives financières* » (p17) tout en reconnaissant « *qu'il n'est pas possible d'étayer cet argument par des chiffres* ».

Cependant la commission a raison de souligner que « *les forces qui poussent à cette mutation sont extérieures aux collectivités territoriales* » et de montrer qu'il s'agit « *de l'ouverture (…) à la mondialisation et de la construction européenne* » (p17)

Le gouvernement a fait voter cet été en première lecture à l'Assemblée Nationale la loi sur la métropolisation de 11 villes qui, en ce moment, est arrivée en deuxième lecture au Sénat.

C'est une loi profondément « recentralisatrice », instituant des monstres technocratiques, prêts à avaler la démocratie locale, les projets communaux et inter communaux, les coopérations et les services publics. Cela sur injonction à la fois de la finance et du grand patronat qui veulent des collectivités tournées uniquement vers l'économie concurrentielle et la compétition mais aussi sur injonction de la commission de Bruxelles. Cette dernière, en contrepartie du délai accordé à la France pour réduire son déficit, invite notre nation à « *rationaliser davantage les différents niveaux de compétences administratifs afin d'accroître (...) les économies* ». Elle recommande que « *la nouvelle loi de décentralisation traite cette question* » (texte de la commission européenne du 29 mai 2013). Le gouvernement a donc obéit et sa majorité parlementaire a suivi.

Les élus bourguignons (également parlementaires), qui en région sollicitent le CESER sur l'impact financier de la métropolisation, devraient peut être réfléchir avant de voter ces lois. En effet si tout va aux métropoles sur une partie du territoire, qu'adviendra-t-il de l'autre partie, celle qui, comme la Bourgogne, souffre, celle qui est à l'écart de la concentration du capital ? Si la loi est votée en l'état, il sera trop tard pour s'inquiéter des finances régionales de la Bourgogne, coincée entre les mégapoles d'Ile de France et de Rhône-Alpes.

Nous ne partageons donc pas l'avis de la commission 6 qui fait sien l'argument de dire que « *les métropoles (…) visent à améliorer la compétitivité à l'échelle nationale et européenne* ». (p15)

Cette loi signe également un immense chambardement pour les agents de la fonction publique d'État et territoriale avec des services entiers regroupés ou transférés, avec des suppressions d'emplois, des réorganisations autoritaires comme cela s'est déjà produit à d'autres étapes de décentralisation.

L'avis affirme que le versement transport « *tend à renchérir le coût du travail* ». C'est un parti pris inadmissible au moment où le débat national montre que les politiques de réduction du coût du travail sont néfastes économiquement et socialement. Des économistes évoquent un autre coût, celui du capital, avec

l'explosion des dividendes versés aux actionnaires, les 200 milliards de cadeaux fiscaux aux entreprises sans contrepartie.

Enfin n'oublions pas que 75 % des investissements publics sont réalisés par les collectivités qui vont irriguer à la fois les grandes entreprises mais aussi les PME, l'artisanat et les emplois. Or le gel des dotations d'Etat depuis 2011 et l'annonce dans le projet de loi de finances 2014 de réduire de 1,5 milliard ces dotations aux collectivités ne peut qu'inquiéter. Ajoutons à cela les mégapoles qui vampiriseraient les financements.

Dans ces conditions, nous ne partageons pas du tout les recommandations de la commission sur « *adapter ses politiques à ses moyens et réduire la voilure* » ou bien « *travailler à des gains de productivité* », comme si une collectivité devait être gérée comme une entreprise. (p20)

Quant à la réflexion sur la fiscalité, contenue dans ces dogmes libéraux, elle n'offre pas de perspective dans la mesure :

- où elle ne s'attaque pas à la domination de la finance,
- où elle exonère totalement les entreprises de leurs responsabilités sociales,
- où elle fait supporter exclusivement aux ménages la charge et le financement des équipements collectifs qui servent aussi aux entreprises.

Cela a déjà été le cas avec la suppression de la taxe professionnelle. Ce sera de nouveau le cas avec la prochaine augmentation de la TVA payée essentiellement par les consommateurs.

Il est dommage que la commission ne se soit pas inspirée du rapport et de l'avis du CESE de novembre 2011 intitulé « Quelles missions et quelle organisation de l'État dans les territoires » qui pointe quelques repères sur le rôle et les financements des collectivités territoriales.

Dans les conditions où la commission 6 a fait le choix de porter des choix libéraux, le groupe CGT votera contre le projet d'avis. »

Intervention de Jean-Christophe GOSSART
Au titre du Groupe CGT

« En complément de l'intervention de Bernard DUBRESSON, pour le Groupe CGT, sur le champ des transports notamment ferroviaires, l'acte 3 de la décentralisation prévoyait le transfert de certaines circulations ferroviaires nationales aux régions, menaces pour l'unicité du Réseau Ferré National, prévoyait la liberté tarifaire données aux régions sur les trains de proximité qui vont à l'encontre de la conception d'un service public inscrit dans une politique de transport de cohésion nationale et d'aménagement du territoire… Avec quelles répercussions ou prise en compte dans les SRADDT y compris dans le SRADDT de Bourgogne ?

La CGT a des propositions pour relever le défi des financements et pour garantir la maîtrise publique des réseaux structurants essentiels à la cohésion sociale et territoriale et notamment les suivantes :

- Opposition à la généralisation des concessions d'infrastructures et aux Partenariats Public Privé (PPP), PPP qui sont une véritable gabegie budgétaire mais une juteuse affaire pour les actionnaires et le patronat des groupes du BTP.

- Mettre en place une tarification sociale obligatoire du fret routier pour tirer les conditions de travail et sociales vers le haut pour faire payer le fret routier à son juste prix afin qu'il ne soit plus moteur de dumping.

- Créer un véritable Pôle financier public à partir d'institutions financières publiques et parapubliques dont la caisse des dépôts et de consignations.

- Pour contribuer aux transports collectifs, la CGT propose, contrairement à l'avis, d'élargir le Versement Transport aux Régions ainsi que de revoir les critères de recouvrement pour le faire reposer sur les bénéfices et non sur la masse salariale.

Intervention de Marc BENNER
Au titre du Pôle nucléaire bourguignon (PNB)

A la veille des travaux sur les 3 textes de l'acte III de la décentralisation, il m'apparaît nécessaire de mettre l'accent au CESER de Bourgogne sur 3 volets, au-delà de la foire à idées, pour développer la fiscalité régionales :

- Vous avez souligné le fait d'importance que la Bourgogne n'aura pas de métropole et en conséquence la nécessité d'autant plus forte d'un lieu de concertation, je dirais plus de construction collective de projets communs entre collectivités locales, Etat, entreprises et associations pour élaborer une stratégie opérationnelle et les projets transverses au-delà des conférences régionales et territoriales de l'action publique.

- La question des ressources est évidemment au cœur de cet avis. Il s'avère indispensable aujourd'hui d'élargir les voies de financement très au-delà des frontières administratives et régionales : financements privés (PPP), financements européens mais aussi fonds d'Etat dédiés, comme certains pays sont en train de le faire, entre pays émergents et pays riches.

- Enfin, il nous faudra nous poser la vraie question de l'évaluation des politiques régionales et locales où il y a des possibilités infinies sur les financements croisés, sur les résultats à moyen terme des subventions et dotations votées (exemple de ce matin : 25 % des Français n'ont pas accès à la culture après 50 ans de politique culturelle), mais aussi sur la fiscalité (le fameux trop d'impôts tue l'impôt). »

Intervention de Patrick LAFORET
Au titre de la Chambre de commerce et d'industrie (CCIR)

Il faut tout d'abord souligner que la France est schématiquement organisée avec Paris d'une part, les grandes villes d'autre part, et enfin le monde rural.

L'acte III va transformer ce schéma en maintenant Paris dans sa situation actuelle, en identifiant des Métropoles puissantes et le rural autour de ces métropoles qui va se porter assez bien, les autres villes (hors métropoles) et leurs zones rurales qui vont souffrir.

On doit bien mesurer le risque d'avenir que cela représente pour ces villes… »

Intervention de Gérard MOTTET
Au titre des organismes culturels (patrimoine)

« Comme je l'ai dit fortement à un colloque du Cercle Condorcet d'Avallon, la métropolisation de la France et du monde est le pire des dangers pour la Terre sous toutes les latitudes.

J'ai rappelé l'excellente réflexion de Raymond Lacombe, fondateur de « sols et civilisation » qui attirait l'attention sur « l'archipélisation de la France ».

Comme géographe, totalement libre mais aussi pleinement lucide, je voterai contre ce texte, car la Bourgogne est autre chose qu'une autoroute entre la mégapole parisienne et la métropole lyonnaise. »

Intervention de Joseph BATTAULT
Au titre de la CFDT

Le Conseil régional en saisissant le CESER souhaitait un premier éclairage les hypothèses d'évolutions possibles de la fiscalité. Nous sommes dans un contexte flou et incertain dont beaucoup de paramètres échappent au CESER.

Que ce soit sur la **décentralisation,** dont le premier ministre nous dit que ce n'est pas l'acte III et dont la ligne directrice n'est pas claire. L'Etat jacobin peine encore à laisser des marges de manœuvre aux Régions. Les évolutions liées à la métropolisation, la création d'un bloc régional, d'un bloc communal restent encore incertaines.

Que ce soit sur la **fiscalité,**

La CFDT n'accepte pas que l'on traite de la fiscalité par petits bouts, au gré des lobbyings. L'effort de redressement des comptes ne peut reposer sur les seuls ménages, la relance de l'activité se réduire à invoquer la réduction des coûts et du code du travail.

L'impôt est nécessaire, il est un élément central de notre pacte social. Le réhabiliter suppose d'engager une réforme en profondeur de la fiscalité globale qui rétablisse de l'équité, de la confiance, de la stabilité dans notre système fiscal.

Dans ce contexte, l'avis qui nous est présenté doit être une contribution et est une bonne introduction au débat. Ce travail doit être poursuivi pour mesurer les conséquences que pourraient avoir les diverses hypothèses appliquées en Bourgogne.

La CFDT ne partage pas toutes les positions avancées, mais nous posons un regard positif sur ce texte car il alimente le débat.

Encore faut-il qu'au détour d'une phrase certains débats ne soient pas clos. Ainsi deux titres sur trois se terminent par un point d'interrogation, mais pas celui qui indique qu'il ne faut pas augmenter les recettes. Ainsi une des mesures envisageables est immédiatement rejetée.

Sans examiner les conséquences dans les deux cas. En effet ce choix va impacter les autres hypothèses et donc aussi augmenter leur poids. Mais une des conséquences de ces choix peut aussi impacter les dépenses du conseil régional et nous trouvons l'avis assez silencieux sur cet aspect, sur les choix qui en découlent et sur l'impact que cela aura sur les politiques du CRB (et lesquelles ?) et sur la vie des Bourguignons ?

C'est pour cela que nous avons présenté **un amendement** qui rétablit pour l'instant une égalité de traitement entre les différentes hypothèses. Nous ne sommes pas assez avancés ni dans la clarification du contexte, ni dans la connaissance des conséquences pour la Bourgogne pour faire des choix.

Donc nous serons cohérents avec notre conception de la démocratie responsable.

Si notre amendement est adopté nous voterons ce texte, s'il est rejeté, nous nous abstiendrons.

Intervention de Dominique GENDRON
Au titre de l'Union régionale Force Ouvrière

« Comme l'a indiqué le rapporteur, il ne s'agit pas vraiment d'un avis mais plutôt de pistes de réflexion. Aussi le groupe Force Ouvrière profite-t-il de ce temps de parole pour rappeler sa position au regard de l'acte III de la décentralisation.

Depuis 2007, Force Ouvrière a fait part de son opposition à la Révision générale des politiques publiques (RGPP). A l'époque, Force Ouvrière avait en son temps demandé au président de la république, Nicolas Sarkozy, un débat public sur les politiques publiques. Ce débat n'a jamais eu lieu. Bien au contraire, toutes les décisions relatives aux politiques publiques ont été prises en catimini et ne souffraient d'aucune contestation. Le parlement a même été tenu à l'écart, un véritable déni de démocratie.

Nous aurions pu espérer un changement de cap avec l'élection d'un nouveau président de la république en mai 2012, mais celui-ci a poursuivi l'œuvre de son prédécesseur. Pire même, il a amplifié le mouvement. Il s'agit désormais de la Modernisation de l'action publique (MAP) mais toujours sans un véritable débat démocratique.

Par conséquent, Force Ouvrière s'oppose donc à cette nouvelle étape et attend toujours qu'un véritable débat public soit enfin décidé et organisé au niveau national sur les politiques publiques.

Concernant la fiscalité régionale, Force Ouvrière a aussi réclamé une véritable réforme de la fiscalité. Sur ce point, le syndicat Force Ouvrière n'a manifestement toujours pas été entendu.

Le groupe Force Ouvrière votera donc défavorablement lors du vote de cet avis. »

Ils y ont travaillé...

MEMBRES DE LA COMMISSION N°6 : « FINANCES, POLITIQUES CONTRACTUELLES, COOPÉRATION INTERRÉGIONALE, RELATIONS EUROPÉENNES ET INTERNATIONALES »

Président : Jean PERRIN (UNPI)
Vice-présidente : Maddy GUY (USHB)
Secrétaire : Christine DRUART (CCIR)
Membres : Gérard ALCAZAR (MEDEF), François BERTHELON (MEDEF), Alain CHANDIOUX (CCIR), Jean-Pierre CONDAMINE (FRSEA), Pierre-Yves du FOU (CGPME), Bernard LAMBERT (CFDT), Michel MAILLET (CGT), Michel MORINEAU (CRAJEP), Louis NUGUE (UPA), Clet VIOLEAU (CFE-CGC).

MEMBRE ASSOCIÉ :

Eric TAUFFLIEB (associations de consommateurs membres du CTRC).

CABINET

Jean-François BURNICHON, chargé d'études, Marie-Claude LÉONARD-HAURY, assistante

Un lien entre vous et nous...

http://www.ceser-bourgogne.fr

Le Conseil économique, social et environnemental de Bourgogne représente la société civile dans sa diversité.
Des hommes et des femmes échangent leurs idées, confrontent leurs points de vue,
pour formuler des propositions d'actions sur les grands projets bourguignons.

Retrouvez l'ensemble des avis et publications du CESER ainsi que toutes les dates des séances plénières sur son site internet.
Elles sont publiques, vous pouvez y assister..

CESER de Bourgogne
Conseil économique, social
et environnemental régional

Conseil économique, social et environnemental régional
17 boulevard de la Trémouille - CS 23502 - 21035 Dijon - Tél. : 03 80 44 34 32 - Mél : ceser@cr-bourgogne.fr
www.ceser-bourgogne.fr - www.cesdefrance.fr

Crédit photo couverture : © Conseil régional de Bourgogne – Pierre Combier